

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# LE CONTRÔLE

DE

## l'Engagement des Dépenses

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue le 12 Mars 1913, à 3 heures et demie

PAR

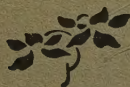
**TH. ROUSSEAU**

---

**Président :** M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Professeur*

**Suffragants :**

MM. LARNAUDE, *Professeur*; ALLIX, *Agrégé*



**LEZAY**

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE-RELIURE H. CANON

---

1913







UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# LE CONTRÔLE

DE

## l'Engagement des Dépenses

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue le 12 Mars 1913, à 3 heures et demie

PAR

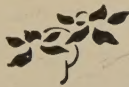
**TH. ROUSSEAU**

---

**Président :** M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Professeur*

**Suffragants :**

MM. LARNAUDE, *Professeur*; ALLIX, *Agrégé*



LEZAY

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE-RELIURE H. CANON

---

1913

---

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni  
improbation aux opinions émises dans les thèses ;  
ces opinions doivent être considérées comme pro-  
pres à leurs auteurs.**

---

## AVANT-PROPOS

---

*En face de l'accroissement ininterrompu des dépenses publiques et des charges fiscales qui en sont la contrepartie — le budget a presque doublé depuis l'avènement de la Troisième République — certains se réjouissent, voyant dans cet état de choses un acheminement vers une réalisation effective de leurs conceptions sociales ; d'autres se désolent, persuadés qu'une personne morale aussi démesurément agrandie que l'État, ne saurait, et à beaucoup près, faire de ses revenus un usage aussi judicieux que les particuliers.*

*Toutefois, soit pour montrer que le système rêvé par eux n'est pas incompatible avec le souci d'économie, soit pour restreindre à leur minimum les inconvénients inhérents à cette pratique des gros budgets qu'ils déplorent, les uns et les autres sont d'accord sur ce point, que, sans manquer à tous leurs devoirs, les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser désormais de la façon dont les préposés à la gestion des services de l'État emploient les milliards qui leur sont annuellement confiés par les contribuables. De là cette attention toujours plus vive qu'on accorde dans les milieux législatifs ou gouvernementaux aux questions se rattachant à l'organisation du contrôle financier, qu'il se*

réfère aux opérations accomplies par les comptables, ou plus spécialement à celles rentrant dans les attributions des ordonnateurs.

C'est d'ailleurs, hâtons-nous de le dire, presque uniquement ces dernières qui se trouvent visées par l'œuvre de réglementation poursuivie depuis un certain nombre d'années par le législateur. En saurait-il être autrement? Évidemment non; car, outre que la surveillance exercée sur les comptables ne paraît pas devoir appeler de bien graves remaniements, on peut considérer que leur action, si intéressante soit-elle en elle-même, n'est pas susceptible de répercussion sérieuse sur l'exécution des services budgétaires, la force des choses, comme la loi, s'opposant à ce que le rôle de cette catégorie d'agents puisse être autre qu'entièrement passif.

La situation est tout à fait différente en ce qui concerne les administrateurs-ordonnateurs, dont les moindres attributions, depuis la capacité d'engager jusqu'à celle de mettre en paiement les dépenses, impliquent un pouvoir d'appréciation et une liberté d'action que les textes les plus étroits ne sauraient se flatter de bien délimiter. D'où, possibilité de multiples abus de la part des agents investis de ces larges pouvoirs, et nécessité de contrôles toujours plus étudiés pour y porter remède. De tous ces contrôles pesant sur les ordonnateurs, celui de l'engagement des dépenses, en même temps que l'un des plus récents, est l'un de ceux qui présentent le plus d'intérêt en raison du nombre de questions théoriques et pratiques qu'il soulève.

Avant d'en aborder l'examen, nous tenons à présenter ici l'expression de nos plus vifs remerciements aux hauts fonctionnaires du réseau de l'État qui ont bien voulu mettre

*leur savoir au service de notre inexpérience : MM. Courtray, inspecteur des finances, contrôleur des dépenses engagées, et Fromentin, inspecteur principal à la Comptabilité générale ; nous ne saurions oublier M. Sarrette, chef-adjoint du service de la Comptabilité générale, dont le savant ouvrage sur Le contrôle de l'exécution du budget en France et à l'Étranger nous a fourni une portion des matériaux qui ont servi à l'élaboration de la première partie de notre travail.*

---



## PARTIE PRÉLIMINAIRE

---

### Des divers contrôles, autres que celui de l'engagement des dépenses, aux- quels sont soumis les ordonnateurs.

#### I

Le caractère essentiel du contrôle de l'engagement des dépenses, tel que l'a créé le décret organique du 14 mars 1893, c'est, avons-nous dit, d'être un contrôle d'ordonnateurs. Il paraît donc indispensable, au commencement de cette étude, et dans le but même de marquer par quels traits il s'en distingue et comment il les complète, — de passer en revue les divers autres contrôles auxquels est astreinte cette catégorie de fonctionnaires dont la mission primordiale est, pourrait-on dire, de dépenser (1).

Ces contrôles se présentent selon une double phase : suivant qu'ils s'exercent pendant la durée de l'exercice, ou, au contraire, l'exercice une fois terminé.

Pendant la durée de l'exercice, la surveillance exercée sur les administrateurs est réduite au minimum ; elle ne

---

(1) Le mot fonctionnaire doit être entendu, ici, dans son sens le plus large, car, *stricto sensu*, cette épithète ne saurait guère convenir aux premiers des ordonnateurs, les Ministres, véritables mandataires du Parlement ; elle ne s'appliquerait qu'aux tiers ayant reçu pouvoir de gérer la fortune publique par délégation ministérielle.

pèse en effet que sur la partie la moins importante de leurs attributions, celle qui concerne l'émission des titres de paiement délivrés au profit des créanciers de l'État, c'est-à-dire le fait même de l'ordonnancement. La raison d'être de cette limitation, sur laquelle il y aura lieu de revenir en étudiant les causes spécifiques de faiblesse propres au contrôle des dépenses engagées, c'est la nécessité de laisser aux ministres la plus large liberté d'action, de manière à conserver intacte leur responsabilité devant le Parlement. Notons d'ailleurs, qu'en égard à l'autorité qui est chargée d'exercer cette surveillance, celle-ci ne saurait avoir un domaine plus étendu; cette autorité n'est autre, en effet, que l'Administration des Finances; or, dans notre pays, le Ministre placé à sa tête n'a aucune prééminence reconnue sur les chefs des autres départements ministériels. Et il ne faudrait pas considérer comme une atteinte à ce principe, le fait même que les titres de paiement émis par les Ministres doivent être communiqués pour examen à leur collègue des Finances; cette obligation a son fondement dans la nécessité; car, c'est dans le but même de conférer à ces titres revêtus de leur signature un crédit absolu vis-à-vis des titulaires au nom desquels ils sont établis, que le Ministre des Finances se permet cette ingérence dans l'exécution des services budgétaires dont ils sont chargés. Le fait d'avoir créé une ordonnance ou un mandat de paiement, parfaitement régulier en la forme et au fond, sur un crédit régulièrement consenti par les Chambres, n'implique pas en effet par lui seul la certitude du paiement au profit du véritable créancier. Encore faut-il qu'il y ait suffisamment de fonds dans les Caisses du Trésor; or les Ministres, avant tout administrateurs et chefs de services de dépenses, ne participent que d'une façon très indirecte à l'œuvre générale de perception et d'encaissement des recettes; c'est dire que, par leurs seuls moyens, ils ne peuvent se rendre compte que d'une manière bien limitée et imparfaite, de la situation des Caisses publiques. Dès

lors on comprend, avant la remise des mandats ou ordonnances aux intéressés, la nécessité d'un contrôle préalable, puisque, faute de disponibilités actuelles, ces ordres de caisse pourraient mettre le Trésor dans cette fâcheuse posture de devoir manquer à la signature de l'État.

Ce contrôle, seul le Ministre des finances est à même de l'exercer utilement ; chef suprême des services de recettes, il connaît à chaque instant la situation du Trésor public ; il est donc bien placé pour savoir dans quelle mesure il pourra être donné suite aux propositions de paiement de ses collègues en évitant le danger signalé plus haut. Aussi a-t-il soin, à la fin de chaque mois, de faire évaluer les recettes dont il pourra disposer le mois suivant au profit des créanciers de l'État ; et ce sont ces probabilités, calculées d'après les disponibilités du Trésor et les besoins des différents services, qui servent de base à son décret de distribution mensuelle des fonds, où chacun de ses collègues se voit fixer les limites dans lesquelles il devra maintenir ses ordonnancements. Les ordonnateurs, déjà tenus de respecter les bornes posées par la loi de finances à leur faculté de dépenser, se voient donc, de ce chef, soumis à une restriction nouvelle, fixée, celle-là, par le pouvoir exécutif en la personne du Ministre des Finances.

Notons d'ailleurs que ce dernier ne se désintéresse pas de la façon dont les administrateurs vont tenir compte de ses prescriptions ; et c'est là précisément que nous allons le voir dans l'exercice effectif de son contrôle.

Qu'il s'agisse d'une ordonnance directe, c'est-à-dire établie au nom d'un créancier de l'État, — ou d'une ordonnance de délégation, impartissant un crédit à des ordonnateurs secondaires, le Ministre intéressé doit la transmettre, appuyée dans le premier cas de ses pièces justificatives (mémoires de fournisseurs, copies de marchés, procès-verbaux d'adjudications, etc...) à la Direction du Mouvement général des fonds au Ministère des Finances. L'envoi de ces ordonnances, qui indiquent à quel chapitre budgé-

taire elles sont imputables, en même temps que les crédits primitifs ou supplémentaires qui ont été affectés à ces chapitres, permet au Ministre des Finances de se rendre compte si ses collègues n'ont point franchi la double barrière qui a été posée à leurs dépenses. Et ce n'est que dans ce cas qu'il donne suite à leurs propositions de paiement par l'envoi des pièces susvisées ou d'extraits de ces pièces, aux comptables chargés du règlement de la créance s'il s'agit d'une ordonnance directe, ou du crédit à accorder s'il s'agit d'une ordonnance de délégation.

Pour effective que soit la surveillance exercée par le Chef du département des finances sur ses collègues, nous voyons donc, ainsi qu'il a été dit plus haut, qu'elle ne saurait leur porter ombrage, puisque limitée au simple fait de l'ordonnancement, elle n'envisage aucunement l'opportunité de la dépense elle-même, de telle sorte qu'elle laisse entière leur faculté d'administrer, si, par cette expression on entend la possibilité d'imprimer à leurs services la direction qui leur paraît la plus propre à en assurer la bonne marche.

A ce contrôle des ordonnancements lors de l'émission, vient s'en ajouter un second lors du paiement; et ce dernier, à nouveau, est le fait d'agents du Ministère des finances : des comptables. Ces fonctionnaires ne peuvent, sans engager leur responsabilité pécuniaire vis-à-vis de la Cour des Comptes dont ils sont les justiciables, apposer leur : « Vu, bon à payer » que sur des titres réguliers en eux-mêmes, et accompagnés des pièces justificatives réglementaires. Au surplus ils doivent, si les crédits du chapitre en causé sont épuisés, s'abstenir de payer, — sauf circonstances spéciales dont il sera parlé ultérieurement; enfin, à peine était-il besoin de formuler cette observation, ils ne doivent pas non plus adresser le mandat pour acquit au créancier du Trésor, s'ils s'aperçoivent que leurs disponibilités de Caisse ne leur permettraient pas d'en régler le montant à présentation. En somme, ce contrôle, indispen-

sable à la sécurité personnelle du payeur, n'est qu'une reprise en sous-œuvre de celui auquel s'est déjà livrée l'administration centrale. Nous ne dirons rien de la surveillance exercée par le payeur sur la quittance et ses conditions de validité, cette question n'ayant plus aucun rapport avec l'ordonnancement lui-même.

Tels sont, en dehors de celui des engagements, les contrôles auxquels sont soumis les ordonnateurs pendant la période d'exécution du budget. D'après ce rapide exposé, nous pouvons les définir en disant qu'ils présentent ce caractère mixte, de s'appuyer sur des considérations d'ordre budgétaire en même temps que de trésorerie ; encore ce second caractère l'emporte-t-il sur le premier ainsi que nous le verrons plus loin ; car si, dans certains cas, les comptables ne peuvent pas ne pas obtempérer aux ordres, même irréguliers au point de vue budgétaire, des ordonnateurs, il n'en est plus de même lorsque la situation du Trésor ne permet plus de faire face aux engagements pris.

En affirmant, au début de ce chapitre, que les contrôles effectués pendant la période d'exécution du budget ne visent pas la gestion administrative proprement dite, mais se restreignent à la surveillance des émissions qui en constituent l'aboutissant presque toujours nécessaire — administrer, c'est dépenser, — nous n'avions pas en vue, bien évidemment, les contrôles exercés par les Corps spéciaux actuellement existants dans quelques ministères ; car ils offrent un caractère administratif aussi bien que financier ; chronologiquement même, les chefs de service et inspecteurs qui en sont chargés ne se sont trouvés investis de leurs fonctions financières qu'après une période au cours de laquelle leurs investigations se restreignaient à un domaine exclusivement administratif et technique ; ce n'est en effet qu'en vertu de la loi de finances du 13 juillet 1911 qu'ils ont vu s'élargir leurs anciennes attributions. Mais, quel que soit leur intérêt, ces contrôles n'en ont pas moins qu'une portée limitée ; ils ne sauraient en effet avoir pour but de tenir en

bride le ministre en tant qu'administrateur et ordonnateur, puisque, nommés par lui, les membres des Corps chargés de les exercer se trouvent placés sous son autorité directe. Dans ces conditions, bien loin d'apparaître comme un instrument de l'esprit de suspicion du Parlement à l'égard de ses mandataires les Ministres, cet organisme ne constitue en réalité qu'un moyen commode, pour le Chef de Département, d'exercer par l'intermédiaire de délégués, une surveillance active dans toutes les branches de ses services de manière à fortifier et à rendre plus consciente d'elle-même, sa responsabilité devant les Chambres. En un mot, ce n'est pas tant de contrôle qu'il s'agit là, que d'« auto-contrôle »,

Vienne la clôture de l'exercice : les deux catégories d'agents chargés de l'exécution des différents services budgétaires doivent rendre compte de leur gestion, les ordonnateurs à l'autorité dont ils tiennent leur mandat, le Parlement ; les payeurs, à la Cour des Comptes. Bien que l'objet de ce chapitre préliminaire ne nous permette pas l'étude du contrôle exercé sur les comptables par la Cour des Comptes, nous ne pouvons pas, néanmoins, ne pas le citer, ne serait-ce que pour mémoire, attendu qu'il peut, à certains égards, intéresser les ordonnateurs eux-mêmes. Nous n'entendons pas dire par là, bien entendu, que la Cour des Comptes puisse avoir aucune juridiction sur eux ; les termes de la loi du 16 septembre 1807 sur l'organisation et les attributions de la Cour sont absolument formels et aucune autre prohibition, dans notre droit public tout entier, n'a peut-être été posée de façon plus absolue.

Toutefois cette défense n'est point telle que la Cour ne puisse, le cas échéant, donner son avis sur tel ou tel acte accompli par un administrateur et qui lui paraît entaché d'irrégularité. Et cette possibilité lui est fournie par l'examen même de la gestion individuelle des payeurs auquel elle se livre une fois qu'elle se trouve saisie, c'est-à-dire une fois le délai du dépôt des comptes expiré. Ces comptes ne sont en effet que le dernier reflet, l'ultime résultante des opérations

accomplies par les ordonnateurs : engagement, liquidation et ordonnancement ou mandatement. On conçoit donc, qu'à l'occasion de la vérification qui en est faite par la Cour, celle-ci doive, pour retrouver le point de départ d'une irrégularité constatée (dépassement, virement etc...) remonter de l'effet à la cause, et être amenée par là, à formuler des observations sur des faits purement administratifs dont la connaissance directe lui échappe. Il va sans dire qu'elle ne saurait, en la circonstance, adresser à l'ordonnateur présumé fautif, aucune espèce d'injonction ; ce dernier ne doit des comptes qu'au Parlement ; et, s'il fournit des explications au payeur, ce n'est que pour permettre à ce dernier de répondre à l'injonction qu'il aura reçue, lui, en tant que justiciable de la Cour. Certes, lorsque l'injonction ne lui a pas apporté tous les éclaircissements désirables, ce Tribunal ne se fait pas faute d'en référer directement à l'ordonnateur ; mais à l'encontre de l'injonction, le référé ne constitue aucunement une mise en demeure de répondre ; c'est simplement une prière adressée à l'ordonnateur, de lui donner les quelques explications dont il a besoin pour apurer en toute connaissance de cause, le compte du payeur.

Ce contrôle n'est donc, à vrai dire, qu'un contrôle de contre-coup. Toutefois, il importe de remarquer, qu'indépendamment des observations qu'elle peut formuler dans ses arrêts, la Cour a les moyens de se faire entendre au sujet des faits irréguliers ou coupables qu'elle aura pu relever à la charge des ordonnateurs : cette facilité lui est donnée par la présentation de son rapport annuel au Parlement, traditionnellement inspiré par l'esprit de la plus indépendante critique, bien que congu en termes mesurés. Contrôle de contre-coup, avons-nous dit ; ceci n'est pas vrai dans tous les cas. Il peut arriver en effet que des ordonnateurs se soient imiscés dans le maniement des deniers publics ; dès lors, en ce qui concerne leur comptabilité occulte, ces comptables de fait, tout comme les compta-

bles-deniers, sont justiciables de la Cour des Comptes, qui, en la circonstance, connaît de leurs actes directement et au fond.

Tel se présente le contrôle exercé par la Cour sur les ordonnateurs à l'occasion de l'apurement des comptes des payeurs. Nous ne dirons rien de celui, qu'en dernière analyse, elle exerce sur les comptes des ministres par ses déclarations de conformité. Comme elles n'interviennent que pour certification de la concordance des écritures des Ministres avec celles des Comptables, elles ne sont que le résultat d'un simple rapprochement de pièces et n'impliquent pas examen de fond, au point de vue de la régularité et de la légalité, des pièces de dépenses elles-mêmes. Quelle que soit son utilité — notamment au point de vue de la simplification de la tâche du pouvoir législatif — la procédure qui aboutit à ces déclarations n'intéresse donc qu'indirectement notre sujet.

Le champ d'investigations du Parlement se trouvant ainsi déblayé de toutes ces vérifications en quelque sorte matérielles, ce dernier va pouvoir exercer son contrôle sur un domaine nouveau. Il n'aura pas à se demander si les comptes des Ministres se trouvent bien confirmés par les pièces puisque les déclarations de conformité lui en ont donné la certitude ; mais il aura à rechercher, d'abord si les pièces sont bien elles-mêmes, confirmées par les faits comptables. Nombreux sont en effet les cas où les documents justificatifs des paiements effectués, tout en étant, de nature et de forme, absolument réguliers, cachent de véritables illégalités commises par l'ordonnateur. Les factures jointes à l'appui des ordonnances correspondent bien, quant à leur montant, à l'arrêté en toutes lettres de ce titre de paiement, et la nature des fournitures qu'elles relatent semble bien, si l'on s'en rapporte aux indications budgétaires portées sur l'ordonnance elle-même, se référer à la catégorie des dépenses autorisées par les Chambres. Mais, trop souvent, les énonciations portées dans le libellé

de ces pièces auront été établies, de concert avec l'administration ou par elle, de façon erronée, de manière à permettre un virement ; ou bien leur prise en charge sera antidatée pour faciliter leur imputation sur un exercice clos. A moins de circonstances exceptionnelles, la Cour n'aura pu relever aucune de ces irrégularités, étant donné qu'elle n'a pas les pouvoirs d'effectuer sa vérification sur place, c'est-à-dire dans les services de liquidation ou d'ordonnancement où elles se commettent. Voilà donc déjà toute une catégorie de recherches ouverte à la perspicacité des commissions parlementaires. Ce n'est pas d'ailleurs la seule. Dès que le pouvoir législatif aura acquis la certitude que la gestion des Ministres a bien été correcte et honnête, il devra en effet examiner si elle a bien été profitable aux intérêts du pays ; en un mot si ces dépenses, déclarées conformes avec les pièces par la Cour, et avec les faits par le Parlement lui-même, sont bien justifiées par l'opportunité des services effectués et n'ont donné lieu à aucun gaspillage de matières ou de deniers. Vérification combien délicate et périlleuse ! On le comprendra aisément, car, étant donné l'incompétence absolue de la Cour des Comptes en cette matière, le Parlement, pour éclairer sa religion, ne pourra que s'adresser aux administrations ayant eu l'emploi des fonds dépensés, c'est-à-dire aux autorités qu'il est précisément chargé de juger. Dans ces conditions, n'est-il pas à craindre que ce contrôle ne reste toujours lettre morte, une administration quelle qu'elle soit, n'étant jamais à court d'arguments plausibles pour expliquer sa conduite, surtout lorsque les faits remontent à plusieurs années, comme c'est le cas à l'époque où intervient le contrôle parlementaire ? Sans doute est-ce à ce sentiment d'impuissance qu'il faut attribuer la tradition en vertu de laquelle sont communément réglés, en moins d'une séance, les budgets de toute une série d'exercices clos ; pratique déplorable s'il en fût, car, bien des administrateurs qui, si leur gestion avait fait l'objet d'une vérification attentive, eussent vu

mettre en jeu leur responsabilité politique, civile ou même pénale, reçoivent, par le fait de ce vote hâtif, décharge pleine et entière d'actes attestant une coupable négligence des intérêts dont ils ont eu la garde.

Par une initiative toute récente, la Chambre des députés s'est efforcée d'ailleurs, de réagir contre cette façon profondément regrettable dont il était d'usage qu'elle comprît son rôle de juge suprême des administrateurs-ordonnateurs.

La Commission parlementaire des Comptes définitifs qui, chargée de préparer le Contrôle de la Chambre, ne faisait encore naguère, que de s'approprier le travail de la Cour des Comptes, s'est décidée, cette législature, à faire désormais œuvre active et personnelle. Se constituant en sous-commissions, elle a affecté chacune d'elles à chacun des ministères, de manière à permettre l'examen minutieux des gestions des diverses administrations centrales. Tenant pour exacts les résultats comptables présentés par la Cour des Comptes, elle ne cherche pas à marcher sur ses brisées, mais à se rendre compte si les différents budgets ont bien été exécutés en conformité des volontés du Parlement, et si les crédits alloués ont été utilisés avec discernement, sincérité et économie. Pour obtenir cette assurance, elle se livre à des contrôles sur pièces, et, si besoin est, sur place lorsque les explications fournies par les administrations intéressées lui ont paru obscures ou équivoques.

Les premiers résultats permettent d'augurer de l'excellence du système : et l'on a pu dire qu'en deux mois la Commission dont il s'agit avait relevé, à la charge des administrations centrales, plus d'irrégularités que n'avait pu le faire la Cour des Comptes en vingt ans. (Voir à ce sujet les conclusions du rapport déposé en juillet 1912 par M. Marin sur les Comptes « fantastiques » présentés par le Ministère des Affaires étrangères — exercice 1907).

## II

L'examen succinct qui vient d'être fait des divers contrôles auxquels sont assujettis les agents ayant l'emploi de la somme considérable — tout près de cinq milliards — qui sort annuellement de la poche des contribuables, va nous permettre d'en dégager le degré respectif d'efficacité, mesurable à la répercussion plus ou moins grande qu'ils peuvent avoir sur l'exécution financière définitive du service envisagé.

Mais nous ne saurions aborder utilement cette courte étude critique sans rappeler en quelques lignes les maux auxquels ils doivent être à même de porter remède, dans l'esprit du législateur qui les a conçus. D'une manière générale, on peut dire qu'ils sont le résultat de pratiques ou d'abus divers ayant presque toujours comme conséquence dernière le dépassement de crédit, cette plaie de nos finances contemporaines.

Le dépassement peut tout d'abord être franc, ne cacher aucune irrégularité : c'est celui qu'amènent les erreurs commises dans les évaluations de dépenses ayant servi de base aux crédits budgétaires, simple imprévision qu'une allocation de crédits supplémentaires viendra couvrir en cours même d'exercice ; ou encore il provient de dépenses nouvelles que des circonstances fortuites, politiques ou autres viennent de rendre subitement nécessaires, — et qui vont être le point de départ d'une demande de crédits extraordinaires. Mais il en est un autre, d'allure tout à fait insidieuse puisque, dans bien des cas, il ne se traduira, en apparence, par aucune augmentation corrélative de charges :

c'est celui qui se dissimule sous le procédé classique du virement, malheureusement trop répandu dans nos administrations publiques. Il consiste essentiellement à imputer, sur un chapitre budgétaire dont la rubrique est suffisamment élastique, des dépenses qui, normalement, devraient être mises au compte d'un autre chapitre ; mais cette opération est devenue impossible parce que les calculs ayant servi de base aux crédits dont est doté ce chapitre ont été intentionnellement atténués de manière à ne pas effaroucher l'esprit d'économie de la commission du budget ; si bien, qu'exécuté dans toute son ampleur, le service en question ne peut plus, faute de crédits, être imputé sur le chapitre auquel il se réfère ; force est, dès lors, d'en reporter le montant sur un chapitre offrant une disponibilité actuelle : c'est l'irrégularité connue plus spécialement sous le nom de compensation de crédits. Ou bien encore, chose plus grave, l'évaluation de cette dépense ne sera pas du tout entrée en ligne de compte dans les demandes présentées au Parlement, parce que l'on aura craint que ce dernier, mis à même de se prononcer sur son opportunité, se refusât à la ratifier. Et alors, de deux choses l'une : ou le chapitre sur lequel on l'impute a été largement doté, et peut ainsi supporter cet illégal surcroît de charges : le résultat de l'opération, dans ce cas, aura été d'empêcher l'annulation ultérieure par les Chambres, du crédit qui, sans elle, aurait été inutilisé. Ou bien au contraire, les besoins auxquels il est appelé à donner satisfaction ont été calculés au plus juste : dès lors, pour ces dépenses nécessaires et incompressibles, c'est la demande de crédits supplémentaires rendue inévitable avec tous les inconvénients qu'elle entraîne, dont le moindre n'est pas, dans ce cas particulier, que les intérêts laissés en souffrance par la consommation préalable des fonds qui devaient y être uniquement affectés vont se trouver désormais, quant à leur satisfaction, subordonnés à une procédure souvent aléatoire, toujours fort longue.

En définitive nous voyons que le virement, indépen-

damment du fait que les dépenses qu'il rend possibles sont toujours partiellement ou totalement illégales, aboutit dans tous les cas à un découvert financier, occulte ou patent.

Dans ces conditions, il y a lieu de se demander dans quelle mesure les contrôles précédemment étudiés peuvent remédier à ces inconvénients. En ce qui concerne celui qu'exerce l'Administration centrale des Finances sur les ordonnancements, il semble de prime abord qu'il doive être des plus efficaces pour réprimer ces abus. Du moment, en effet, que toutes les propositions de paiement signées des Ministres doivent être présentées à l'approbation de leur collègue des Finances, ce dernier, chargé de les transmettre aux comptables, n'aura qu'à suspendre son envoi si elles lui paraissent irrégulières au point de vue budgétaire ; car le virement, pas plus que le dépassement, ne semble devoir lui échapper puisque les pièces justificatives du service fait doivent être jointes à l'appui du titre de paiement et que le Ministre, si intimement associé à toute la besogne de préparation du budget, est mieux que quiconque placé pour discerner si les crédits mis à contribution ne sont point détournés de leur objet légal. Mais il convient d'observer, tout d'abord, que les énonciations portées sur ces pièces peuvent être erronées, ainsi qu'il a été dit plus haut, de telle sorte que le titre sera régulier aux yeux de tous ceux qui seront restés étrangers à l'exécution même du service. Admettons toutefois que le Ministre ait pu découvrir l'irrégularité : son impuissance à en arrêter l'accomplissement éclate immédiatement au regard. Supposons en effet que le Ministre ordonnateur, sur le retour qui lui a été fait du titre irrégulier, le maintienne sans modification : le refus par le Ministre des finances de le transmettre pour paiement au comptable chargé du règlement constituerait l'exercice d'un véritable droit de *veto* sur les décisions de son collègue : or ce *veto*, tout naturel, nous l'avons vu, lorsque de simples questions

de trésorerie sont en jeu, ne serait plus, dans cette circonstance, compatible avec les principes de notre droit public, qui s'opposent d'une part, à ce qu'aucun Ministre ne puisse s'arroger de suprématie sur ses collègues, — d'autre part à ce que des considérations purement financières puissent avoir le pas sur des considérations administratives ou politiques; car celles-ci sont souvent d'un ordre supérieur, notamment lorsqu'elles ont trait à des questions de défense nationale ou de sécurité intérieure.

C'est pour la même raison que se trouve également frappé d'impuissance, le contrôle exercé par le comptable chargé du paiement. Il ne faudrait pas croire, en effet, que le législateur ait permis à ce dernier de s'opposer à l'accomplissement de la dernière phase de l'acte administratif incriminé, en puisant la force nécessaire à cet effet dans la crainte de se voir rendu par la Cour des Comptes, civilement responsable de son paiement irrégulier. Non seulement il est tenu d'obtempérer à la réquisition de l'ordonnateur d'avoir à payer le mandat malgré les irrégularités de forme qu'il aura pu y relever, mais il ne peut donner qu'un effet suspensif à son refus basé sur des irrégularités graves et de nature à jeter une suspicion sur la légitimité même ou la légalité du règlement : nous voulons parler d'un dépassement de crédit, de l'absence d'une pièce essentielle justifiant du service fait, ou de la validité de la quittance mise en doute. L'ordonnateur, sur la notification qui lui aura été adressée de ce refus n'aura qu'à se concerter directement avec le Ministre des finances et lui déclarer qu'il engage sa responsabilité sur le fait du paiement, pour qu'aussitôt le comptable s'incline et ouvre sa caisse au titre litigieux.

Nous voyons donc, en somme, que le double contrôle exercé par les agents du Ministère des finances est en grande partie impuissant à empêcher les dépassements et les virements. Comme ce résultat négatif a été recherché et voulu par le législateur lui-même, il peut paraître singulier que

ce dernier, tout en organisant un système destiné à prévenir ces abus, ait en même temps étudié les moyens d'en rendre l'application impossible ; de là à le taxer d'inconséquence et d'illogisme, il n'y a qu'un pas. Mais, raisonner ainsi, serait tirer une conséquence excessive d'une constatation évidemment exacte. Il faut bien remarquer en effet que, dans tous les cas où le Ministre intéressé jugera inutile, vu la faible importance de la dépense incriminée, d'engager sa responsabilité, il se rendra d'autant plus volontiers aux observations de son collègue des finances que ce dernier jouit d'ordinaire de l'incontestable autorité que doit logiquement lui conférer, en matière financière, sa qualité de chef responsable de l'équilibre budgétaire : les séances du conseil de cabinet voient assez souvent s'arranger ainsi certaines affaires où le principe que chaque ministre est maître chez lui ne saurait subir de bien graves atteintes, ces chefs suprêmes de services sachant bien qu'ils auront les moyens de faire triompher l'opération bien qu'irrégulière, et cela, malgré toutes les obstructions, sitôt qu'un intérêt suffisamment important leur paraîtra justifier une attitude intransigeante. Insistons bien, toutefois, pour en tirer ultérieurement une conséquence en faveur de notre thèse, sur le fait que les affaires où le Ministre des finances obtient ainsi gain de cause, et celles où il se voit au contraire forcé de s'incliner devant les raisons supérieures invoquées par ses collègues, ne sont, ni les plus nombreuses, ni surtout celles que les ordonnateurs tiennent à faire aboutir par dessus tout et dans le sens qui leur tient à cœur : car alors ils prennent soin de rédiger le libellé des ordonnances et des pièces jointes de telle façon que le département des finances ne puisse suspecter le règlement qui lui est présenté.

En ce qui concerne la surveillance exercée, tant dans l'ordre financier qu'administratif, par certains corps spéciaux dans quelques ministères, nous avons dit qu'à notre avis, outre qu'elle n'existe que dans cinq ministères, seulement, son principal défaut était de ne constituer, en somme,

que la mise en œuvre d'un organisme d'auto-contrôle, de telle sorte qu'il ne faudrait pas s'attendre à voir ces corps prendre jamais l'initiative de critiquer les mesures prises par le chef du département auquel ils sont attachés. Reconnaissons toutefois que, s'ils acquéraient suffisamment d'autorité pour signaler les nombreuses irrégularités fomentées à son insu, il faudrait déjà se féliciter grandement des réformes consacrées par la loi de finances du 13 juillet 1911. D'ailleurs, il n'est que juste de constater que, dans un esprit excellent, le législateur a entendu pallier, dans la mesure du possible, l'inconvénient signalé plus haut : ayant décidé que les corps de contrôle seraient désormais chargés de suivre l'exécution du budget et de rédiger chaque année un rapport d'ensemble résumant leurs constatations relatives au dernier exercice écoulé, il ajoute en effet que ces rapports devront être communiqués au Ministre des finances. Nul doute qu'escomptant la crainte où se trouveront désormais les administrations de voir signaler à un département étranger leurs irrégularités de toute nature, le Parlement n'ait voulu, par cette mesure nouvelle, manifester son intention bien arrêtée d'éviter, au contrôle financier qu'il organisait, cet écueil tant de fois signalé par ailleurs, d'inspecteurs reprenant indéfiniment à chacune de leurs tournées annuelles, et point par point, leurs rapports antérieurs, sans que jamais aucune mesure ait été prise pour donner satisfaction aux légitimes et toujours pareilles critiques qui s'y trouvaient formulées.

Le tout récent décret du 6 octobre 1912 vient même d'organiser, au Ministère des Finances, une commission spéciale chargée d'examiner les rapports des Corps de Contrôle, et de suivre les réponses qui auraient été faites par les administrations intéressées aux desiderata qui y étaient exprimés. Accessoirement, cette Commission, qui réunit les compétences les plus diverses (directeurs des Corps de Contrôle, membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de l'Inspection des finances), poursuivra

l'unification des méthodes d'investigation en usage dans les différents corps de contrôle. En outre, des rapports faisant connaître l'état des travaux de la Commission et signalant les faits de nature à affecter la bonne gestion des finances publiques devront être adressés semestriellement au Ministre des finances; à ce sujet il est intéressant de constater que ce dernier, représenté d'ailleurs à la Commission par le directeur général de la Comptabilité publique, va se trouver désormais obligatoirement informé de toutes les mesures prises par ses collègues pour faire aboutir les réformes destinées à améliorer le fonctionnement de leurs services. De la sorte il est permis d'espérer que se trouvera grandement atténué l'inconvénient résultant de ce que le contrôle en question n'est, dans son essence, que celui de l'Administration par l'Administration; il sera même possible d'attendre de cette réforme nouvelle les plus heureux effets si le Parlement se décide à puiser, dans les travaux de la commission créée par le décret susvisé, les éléments du contrôle souverain qui lui est dévolu. — Notons toutefois, qu'à l'encontre de la surveillance exercée par l'Administration centrale des finances et les payeurs sur les ordonnancements, celle des Corps spéciaux et de la Commission dont il s'agit, n'est qu'à *posteriori*; par suite, il ne saurait être question, là, d'empêcher la naissance et l'accomplissement de l'irrégularité budgétaire, mais seulement, par l'effet moral qu'est susceptible d'obtenir leur action incessante, de prévenir le renouvellement des abus signalés.

Tel est également le caractère du contrôle des ordonnateurs auquel la Cour des Comptes est amenée à se livrer, dans le but d'apurer en toute connaissance de cause la gestion des comptables et payeurs, Il ne s'agit en effet, là encore, que de faciliter, le cas échéant, la répression des irrégularités qu'elle aura pu relever à leur charge. Mais ces abus, que la Cour signalera aux Chambres, auront-ils quelque chance d'être suffisamment importants et nom-

breux, à l'encontre, nous l'avons vu, de ceux relevés par l'Administration des Finances ? Il semble, qu'indépendamment des raisons tirées de la haute compétence comptable de ses membres, il faille s'attendre, de la part de la Cour, à une vérification plus efficace que celle de l'Administration dont il s'agit. Tandis, en effet, que le contrôle de celle-ci doit s'inspirer avant tout, de la nécessité de faciliter la marche des affaires en assurant les paiements avant les échéances contractuellement fixées aux marchés et soumissions, celui auquel se livre la Cour répond à des mobiles différents : présenter au Parlement des situations dont la véracité comptable ne puisse être mise en doute ; d'où, s'opposant au caractère forcément hâtif et incomplet des investigations de la première, l'esprit de critique approfondie qui doit présider aux recherches de la seconde. De fait, il est bien certain qu'en recherchant le point de départ de situations anormales chez ses justiciables, la Cour est amenée, de fil en aiguille, à retrouver dans la gestion des ordonnateurs, l'application de singuliers errements. Mais, sans revenir sur les motifs précédemment invoqués nous laissant à penser que les affaires ayant donné lieu à ces abus ne sont pas celles que les Ministres étaient le plus désireux de voir résoudre dans le sens de leurs bureaux, nous nous bornerons à remarquer que cet examen, si consciencieux soit-il, a lui-même ses causes propres de relative inefficacité ; car, étant déjà loin des faits accomplis, il ne sera, dans bien des circonstances, que très peu en mesure d'en embrasser l'enchaînement logique, les explications fournies par les administrations compétentes sur des affaires déjà anciennes risquant de manquer souvent de clarté ou de précision, surtout si elles sont commandées par un esprit d'inertie ou même de mauvaise volonté que ne pourrait vaincre qu'un impossible transport sur les lieux ; car il est notoire, que, dans bien des ministères il n'est tenu que très peu de compte des référés de la Cour ; un récent ministre des Affaires

étrangères n'a-t-il pas dû avouer, à la tribune de la Chambre, qu'en ce qui concerne son département, aucune réponse, d'une manière générale n'était faite aux demandes d'explications de la Cour suprême ? Deux récents décrets, ceux des 13 Mai et 31 Août 1911 se sont efforcés d'apporter un remède à cette situation ; il y est décidé en effet, que, dans le sein de chaque ministère, les référés seront concentrés entre les mains d'un service responsable et répartis entre les bureaux intéressés qui devront y donner réponse dans un délai maximum de quatre mois. Le service responsable demeure chargé de suivre ces réponses. Sans vouloir qualifier de complètement inutile cette nouvelle réforme — elle est encore bien trop récente pour avoir donné ses preuves — il nous sera permis de constater que, dans certains ministères tout au moins, il n'en a été tenu aucun compte ; on procède toujours comme par le passé : on répond à la Cour quand on veut et ce que l'on veut lorsque la question posée est embarrassante ; et il n'en saurait être autrement, semble-t-il, tant est vive la répugnance de toute administration d'avoir à informer de ses actes une autorité étrangère, un tribunal.

Arrivé à cette phase de notre exposé, nous nous voyons dans l'obligation de constater, d'une part, que le contrôle préalable de l'Administration des finances, soit pour des raisons de fait, soit pour des raisons de principe, est en grande partie impuissant à prévenir l'accomplissement des irrégularités budgétaires ; d'autre part que les contrôles *a posteriori* des Corps financiers et de la Cour, pour des motifs particuliers à chacun d'eux, ne sont ni l'un ni l'autre vraiment en mesure de tout savoir ou de tout dire, de l'œuvre générale d'exécution du budget. Mais du moins, pour ce qui est des abus révélés par ces vérifications successives, de légitimes sanctions vont-elles intervenir à l'égard des ordonnateurs fautifs ? Car le Parlement, désormais en possession du rapport annuel et des déclarations de conformité de la Cour, éclairé en outre par les rapports des

Corps de contrôle et les travaux de ses propres commissions n'ignore plus les agissements de ses mandataires, et c'est, nous l'avons vu, l'objet même, la fin logique de ce contrôle suprême que la recherche de toutes les responsabilités et la répression de tous les abus, quelle qu'en soit la nature.

Si donc, déduits au plein jour des débats parlementaires, les motifs réels sur lesquels s'étayait telle réquisition imposée à un comptable dans des circonstances restées jusqu'alors peu claires, telle dépense illégale ayant eu pour conséquence un dépassement ou un virement, paraissent devoir donner lieu à des sanctions d'ordre civil ou politique, le fonctionnaire fautif ne saurait, semble-t-il, y échapper finalement. Dès lors, étant donné l'intérêt qui s'attache à ce que les agents d'exécution aient les mains libres tant que dure leur responsabilité, et bien que, en matière financière comme en matière pénale il vaille mieux prévenir que réprimer, il faudrait bien convenir qu'il n'y aurait pas lieu de trop regretter que des irrégularités, même graves aient pu être entièrement consommées, puisque, pour ne parler que du seul genre de répression qui nous intéresse, des réparations pécuniaires mettraient l'Etat à même de récupérer les pertes qu'elles auraient pu causer.

Pour nous permettre d'examiner dans quelle mesure des poursuites civiles seraient de nature à désintéresser les finances publiques ainsi lésées, il y a lieu de se demander à l'occasion de quels actes et contre quels fonctionnaires elles peuvent être légalement intentées.

En France, trois textes s'occupent de cette question.

C'est d'abord la loi de finances du 25 Mars 1817 : « les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà du crédit ouvert à chacun d'eux. » — L'article 98 de la Constitution de 1848 décide d'autre part que : « dans tous les cas de responsabilité des Ministres, l'Assemblée Nationale peut, selon les circonstances, renvoyer le Ministre inculqué soit devant la Haute-Cour de justice, soit devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles. Enfin,

l'article 9 de la loi du 15 Mars 1850 dispose : qu'aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge du Ministre contrevenant. »

Une observation préliminaire s'impose relativement à ces textes : seuls les Ministres se trouvent visés ; d'où il suit que les ordonnateurs secondaires ne sauraient en aucune façon être inquiétés à ce point de vue, quand bien même le résultat de l'opération envisagée ne serait dommageable que de leur seul chef. Mais il ne faudrait pas conclure de là que ce soit le Trésor qui, dès lors, doive supporter le découvert résultant de l'irrégularité constatée : c'est le Ministre dont l'ordonnateur dépend, car, au point de vue de la responsabilité civile, le Chef de département incorpore dans sa gestion propre celle de tous ses subordonnés.

D'autre part, il importe de noter que les actes pouvant donner lieu, le cas échéant, à des poursuites civiles sont uniquement les engagements sans crédit ou au-delà des crédits, et la liquidation des dépenses exécutées conformément à ces engagements illégaux. Les faits d'incurie et de mauvaise administration n'ayant donné lieu à aucune demande de crédits supplémentaires, ne sauraient donc être sanctionnés civilement : dans l'absence de tout texte autre que ceux précités, s'occupant de la responsabilité pécuniaire des Ministres, telle est la solution qui s'impose. Ainsi donc, pourvu que des allocations budgétaires suffisamment élevées aient couvert leurs dépenses au moment où elles ont été engagées, il importe peu à la sécurité pécuniaire du Ministre, l'usage plus ou moins intelligent et habile qui sera fait de ces deniers par lui ou ses subordonnés : il ne saurait encourir, pour ses faits de mauvaise gestion, qu'une réprobation purement morale ; dans tous les cas, quoi qu'il arrive, sa fortune est à l'abri. Dans le silence de la loi, la jurisprudence est parfaitement assise dans ce sens.

Enfin, il est à remarquer qu'aucun de ces textes ne permettrait d'engager des poursuites civiles destinées à réparer les conséquences financières résultant d'ordonnements irréguliers, puisqu'ils ne visent que les engagements et les liquidations. Sans doute, le législateur, en exonérant les Ministres de ces poursuites a-t-il pensé, d'une part qu'elles feraient double emploi avec celles qu'il est susceptible d'avoir encourues, déjà, en tant qu'administrateur chargé des fonctions d'engagement et de liquidation, — d'autre part que les ordonnateurs, par le seul fait de l'émission d'un titre de paiement, ne disposent pas en réalité des deniers publics, puisque les payeurs peuvent et doivent se refuser à y donner suite s'ils y découvrent quelque irrégularité. — Notons toutefois qu'il s'est enlevé, par là, un moyen nouveau de rentrer dans ses découverts, pour le cas où l'action civile engagée à l'occasion des premières poursuites aurait échoué ou se trouverait éteinte par la prescription.

L'application du principe de la responsabilité civile, par le fait même des restrictions qui y sont légalement apportées ne paraît donc pas, d'ores et déjà, en mesure de donner les résultats qu'on serait en droit d'en attendre, car, pour être pleinement efficace, il est atteint d'une double infirmité : d'une part, ne permettant pas d'obtenir la réparation des fautes d'ordonnement et de mauvaise gestion on pourrait, théoriquement, lui reprocher de n'être pas assez absolu quant à son champ d'application ; — d'autre part, de l'être trop en ce qui concerne les agents susceptibles d'être poursuivis, puisque les Ministres seuls peuvent être légalement incriminés à ce point de vue.

Diverses dispositions législatives viennent bien apporter un tempérament à la rigidité de ce dernier principe ; mais comme les ordonnateurs qu'elles visent n'y sont énumérés que d'une façon tout à fait limitative (commissaires de la marine et des colonies, intendants militaires) il faut bien admettre que son intégrité n'en est pas sérieusement

atteinte. A ces exceptions près, les ministres sont bien les seuls agents responsables aux yeux du Parlement.

Avant l'institution du Contrôle des dépenses engagées, il résultait de là, que la situation faite aux Ministres était assez peu équitable : car, s'ils connaissaient bien l'étendue des crédits mis à la disposition de leurs subordonnés par les ordonnances de délégation qu'ils avaient émises en leur faveur, ils n'avaient par contre, pour les éclairer sur le montant réel et sincère des engagements pris que les déclarations intéressées de leurs services de dépenses ; dans ces conditions, il était certainement excessif de les rendre pécuniairement responsables des dépassements qui étaient la conséquence obligée d'irrégularités auxquelles ils n'avaient en rien participé et qu'ils ignoraient. La situation n'est plus la même aujourd'hui, car, ainsi que nous le verrons, le principal rôle des contrôleurs est précisément de les mettre en garde contre cette sorte de danger ; dès lors, si ce fonctionnaire n'a pas failli à sa mission, le Ministre auprès duquel il est placé est certainement inexcusable d'avoir méconnu ses avertissements ; on peut donc affirmer que les poursuites dirigées contre lui seraient parfaitement justifiées dans ce cas.

La question d'équité ne se posant plus, reste celle de savoir devant quelle juridiction l'action civile devra être portée. Sans prendre parti dans la controverse juridique qui s'est engagée sur ce point, certains auteurs, notamment MM. les professeurs Jèze et Berthélemy soutenant que les tribunaux judiciaires pourraient en être saisis en cas de faute lourde personnelle au Ministre, nous nous bornerons à constater que, d'après les précédents, aucun tribunal, dans l'état actuel de notre législation, n'est véritablement compétent pour connaître de ces affaires (1).

---

(1) MM. Esmein (dr. Const. p. 771) et Laferrière (jurid. adm. p. 672) soutiennent l'incompétence des tribunaux judiciaires.

Au surplus, il n'apparaît pas que, d'ici longtemps, aucune disposition législative soit susceptible d'intervenir pour remédier à cet état de choses. Doit-on le regretter ? Nous ne le croyons pas car, appliqué aux Ministres, le principe de la responsabilité civile présente un danger particulier : savoir que, subordonné, quant à sa mise en œuvre, à un vote du Parlement se refusant à ratifier une dépense en excédent des crédits, il exciterait bien souvent la méfiance des partis ou de la masse, qui n'y verraient que l'expression des rancunes politiques de la majorité. D'ailleurs, se décidât-on à passer outre à cette considération, qu'il serait bien à craindre que, dans la plupart des cas, la procédure engagée aboutit souvent à un résultat illusoire, si l'on songe à l'énormité des découverts susceptibles d'être laissés à la charge du Ministre fautif, en raison même de l'importance des intérêts qu'il aura sans doute compromis.

Aucun de ces inconvénients n'a échappé aux divers gouvernements ; c'est pourquoi, malgré les affirmations solennelles posées dans les lois et charte précitées, il ne fut donné suite à aucune des demandes de poursuites civiles dans les cas très rares où des motions déposées dans ce sens avaient été adoptées (1).

En définitive, nous voyons, qu'aussi bien pour les Ministres que pour les ordonnateurs secondaires, la peur de voir tomber à leur charge des dépenses que le Parlement se serait refusé à ratifier ne saurait avoir un effet préventif bien puissant sur leur gestion financière, puisque ces deux catégories d'agents, soit par la loi, soit par la pratique actuelle des choses, sont civilement absous des conséquences de leurs actes.

Certes, nous n'ignorons pas qu'en ce qui concerne les

---

(1) L'affaire dite du Pavillon de Marsan (1881-1887) est citée dans tous les manuels de science financière V. notamment Jéze, *Éléments de Sc. fin.*, page 181.

subordonnés des Ministres, et en cas de dommage causé à des particuliers, le Trésor peut, dans certains cas, se refuser à subir la conséquence pécuniaire des fautes commises, et en rejeter l'entière responsabilité sur le fonctionnaire lui-même : la jurisprudence du Tribunal des Conflits est venue décider en effet que le délégué du Ministre pourrait être poursuivi civilement pour ses fautes commises dans l'exercice et à l'occasion de ses fonctions, pourvu que, par leur gravité, elles impliquent la culpabilité du particulier, de l'homme lui-même, plutôt que celle du fonctionnaire proprement dit. Mais il va sans dire que cette jurisprudence, comme toutes celles qu'interprètent un texte dans un sens défavorable, ne saurait qu'être très restrictive dans ses effets : d'après le Tribunal des Conflits, pour qu'elle puisse lui être appliquée, l'agent doit avoir fait preuve d'une méconnaissance extraordinaire des règles de sa fonction. C'est dire dans quels cas véritablement exceptionnels elle est appelée à jouer à l'encontre des ordonnateurs secondaires. D'ailleurs cette jurisprudence n'a qu'une faible portée : ainsi que nous l'avons dit plus haut, elle ne vise en effet que les demandes en réparation civile intentées par les particuliers contre les délégués des Ministres : jusqu'à maintenant, elle ne permet pas à l'Etat lui-même d'obtenir satisfaction contre ces derniers. Il serait superflu de montrer que, pourtant, c'est à l'Etat, bien plus encore qu'aux particuliers, que la gestion des agents d'exécution peut causer les plus sérieux dommages.

MM. Jèze et Berthélemy estiment toutefois que, dans son état actuel, notre législation permettrait à l'Etat de demander à ses fonctionnaires, quels qu'ils soient, la réparation de leurs irrégularités budgétaires : pour obtenir ce résultat, il suffirait de leur appliquer l'article 54 de la loi de finances du 13 avril 1898 aux termes duquel les créances de l'Etat qui ne comportent pas un mode spécial de recouvrement ou de poursuites sont perçues au moyen d'états de perception arrêtés par le Ministre et ayant force exécutoire

jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. Cette juridiction, remarquons-le en passant, ne saurait être autre que celle des tribunaux civils dans la majeure partie des cas, et cela en vertu de la distinction établie par le Tribunal des Conflits entre les fautes lourdes personnelles à l'agent et les simples irrégularités imputables à l'Administration elle-même.

Il ne nous appartient pas de formuler une opinion en regard de celle émise par d'aussi éminents jurisconsultes. Sans contester le bien fondé de leur thèse en droit pur, nous ne pouvons pas ne pas observer néanmoins qu'il serait bien étonnant que, sans aucun grand débat préparatoire, et au moyen du vote d'un simple article de loi de finances, le Parlement eût entendu apporter une double solution au problème si grave que pose actuellement la question de la responsabilité civile des ordonnateurs : d'une part, affirmation du principe même de la responsabilité des délégués des chefs de départements, d'autre part, indication d'un moyen de procédure destiné à atteindre les Ministres déclarés pécuniairement responsables de leurs irrégularités par les lois en vigueur. Il semble bien d'ailleurs que, depuis la promulgation de la loi de 1898, aucun Ministre ne se soit cru suffisamment autorisé par ce texte à demander à ses subordonnés, voire même à ses prédécesseurs, la réparation de leurs abus financiers, puisqu'en aucune circonstance, il n'a été arrêté d'état de perception à leur encontre.

En définitive, il semble donc possible d'affirmer que la situation de cette double catégorie de fonctionnaires paraît, aujourd'hui encore, être la même au regard des exigences de leur commun mandant, le pays qui leur a confié la garde de ses intérêts, puisque reste seule en mesure de réfréner leurs fantaisies plus ou moins répréhensibles, la crainte de sanctions purement morales comme le sont les disgrâces administratives le plus souvent et politiques toujours ; il est en effet, inutile de parler des répressions pénales dont l'application est bien trop délicate et surtout bien trop

exceptionnelle (les faits de concussion pouvant seuls, en pratique, y donner lieu) pour constituer une garantie sur laquelle on puisse légitimement compter.

Or, ces sanctions morales, il n'est nul besoin d'insister pour montrer leur radicale insuffisance à notre point de vue; en ce qui concerne les Ministres, elles consistent en effet en un vote de blâme entraînant la chute du cabinet ou tout au moins la démission du ministre fautif s'il est encore en fonctions; tout énergiques qu'elles puissent paraître au premier abord, étant donné le goût du pouvoir qui anime en général ceux qui y ont une fois participé, ces sanctions n'en sont pas moins, en réalité, à peu près illusoires si l'on songe qu'à l'époque où elles sont susceptibles d'intervenir, le ministère n'aura que peu de chances d'être encore debout. Dans la majeure partie des cas, ce ne sera en effet que lors de la présentation du rapport annuel de la Cour des Comptes, c'est-à-dire à la fin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, ou même seulement lors du vote de la loi de règlement du budget, autrement dit plusieurs années après le fait accompli, que le Parlement sera mis à même de se prononcer sur la gestion financière des Ministres. Il en sera ainsi, notamment, toutes les fois que l'excédent de dépenses aura été masqué par un virement; car, par ce moyen, aucune demande de crédits supplémentaires n'étant nécessaire pour couvrir cet excédent, les Chambres seront dans l'impossibilité de découvrir en cours même d'exercice, l'illégalité commise. Il est superflu dès lors de faire remarquer que tout blâme infligé à un ministre déchu, ne saurait avoir, à son endroit, qu'un caractère entièrement platonique.

Pour les ordonnateurs secondaires, il ne semble pas qu'il y ait le même obstacle à ce que ces sanctions puissent produire leur effet; car, fonctionnaires de carrière, il sera toujours possible de les atteindre au moyen de blâmes, rétrogradations ou mises à la retraite d'office. Toutefois, l'expérience démontre que de pareilles mesures de rigueur

sont bien rarement appliquées à ces hauts fonctionnaires, les fautes commises fussent-elles graves, s'il n'a été fait autour d'elles aucune retentissante publicité. Dans ces conditions, il ne faudrait pas trop se leurrer sur l'efficacité préventive de ces sanctions, aussi bien pour ces agents que pour leurs chefs hiérarchiques, les ordonnateurs principaux. Si bien que, en dernière analyse nous voyons qu'il ne reste plus d'autre garantie contre les risques de mauvaise gestion des administrateurs de la fortune publique, que celle résultant de leur esprit de probité professionnelle. Tout en lui rendant pleinement justice, nous ne pouvons pas, néanmoins, ne pas constater que, dans bien des cas, cette garantie se trouve être manifestement insuffisante, les rapports annuels de la Cour des Comptes, pour ne parler que d'eux, le montrant surabondamment ; de telle sorte que, en face de l'irresponsabilité civile, de fait ou de droit, des ordonnateurs, ce sera le contribuable qui, finalement, devra combler de ses deniers les déficits causés par leurs irrégularités intentionnelles.

Dans ces conditions, étant donné que l'aboutissant logique des contrôles précédemment étudiés, doit être précisément de permettre la mise en jeu de cette responsabilité, n'est-il pas légitime de parler de leur faillite, tout au moins partielle ? Car, incontestablement, c'est bien à ce but — manqué — qu'ils tendent les uns et les autres, tels qu'ils sont organisés.

Pour ce qui est, en effet, du contrôle de l'Administration centrale des finances et des payeurs, nous avons vu que, s'il s'exerce au vu des pièces de dépenses, ce n'est toutefois qu'après ordonnancement, autrement dit, il n'est préalable qu'au paiement, de telle sorte que, pour l'acte administratif lui-même dont l'ordonnancement n'est que l'avant dernière phase, acte où l'irrégularité critiquée a pris naissance, c'est un contrôle *a posteriori*. D'autre part, nous avons insisté sur le fait qu'il ne saurait avoir un effet prohibitif, si bien que, pour peu que le Ministre intéressé l'exige, l'irrégula-

rité suivra son cours malgré l'opposition du contrôle. Cette double impuissance se retrouve, cela va sans dire, dans les contrôles effectués par la Cour des Comptes, la Commission de contrôle financier et le Parlement, aggravée même puisqu'ils n'interviennent, eux, qu'après paiement, c'est-à-dire une fois que l'acte administratif étant entièrement consommé, il devient matériellement impossible de revenir sur le passé.

Dès lors, partant de ce fait que les contrôles dont il s'agit sont, les uns et les autres, impuissants à prévenir l'accomplissement des irrégularités budgétaires, incontestablement leur fin logique doit être d'en permettre la réparation ; mais si ce dernier *desideratum* est lui-même déçu par la jurisprudence ou par la loi, il est permis d'affirmer que désormais cet appareil de contrôle se trouve avoir en grande partie, manqué son objet. Et, quelque utilité qu'il présente à d'autres égards (nous ne songeons pas notamment, à contester qu'il possède à un haut degré celle de tenir en constante haleine le personnel soumis à son action) il demeure évident qu'à le maintenir en l'état, avec toute son insuffisance, il y avait, pour les finances publiques, un danger éminemment susceptible d'appeler l'attention du législateur.

### III

Le remède à cette situation, on pouvait tout d'abord le chercher dans l'organisation rationnelle des sanctions civiles en ce qui concerne les Ministres dont la responsabilité actuelle n'est qu'un vain mot, — cette organisation étant conçue de telle manière que ces derniers ne puissent jamais perdre de vue que leur intérêt pécuniaire immédiat est associé au moindre de leurs actes.

Pour obtenir ce résultat, il aurait fallu en premier lieu, lever les obstacles qui s'opposent à ce qu'actuellement aucune juridiction puisse être valablement saisie d'une demande de poursuites civiles ; et la chose ne paraît pas impossible puisqu'un projet de loi élaboré par le Conseil d'Etat en 1897 a déjà envisagé cette question — Dès lors, on aurait eu la certitude que les Ministres ne se seraient plus hasardés à enfreindre la légalité par des engagements sans crédit ou au delà des crédits, que dans les cas très rares où, un intérêt supérieur se trouvant manifestement en jeu, ils auraient été absolument sûrs d'être couverts par l'approbation ultérieure du Parlement.

Ce premier point acquis, il aurait fallu, par un texte formel de loi, poser le principe de la responsabilité pécuniaire des Ministres pour faits de mauvaise gestion, lorsque, cela va sans dire, ils sont caractérisés par leurs fautes lourdes. Car, de cette innovation, il serait possible d'espérer de nouveaux et sérieux avantages.

Tout d'abord, il est à remarquer que, par là, se trouverait singulièrement fortifié le principe de la responsabilité pécuniaire des Ministres pour engagements et liquidations sans crédits ou au delà des crédits. Dans la plupart des cas en effet, ce sont des faits d'administration malhabile que l'on retrouve à la base des abus financiers que les textes précédemment analysés s'efforcent de réprimer ; car, indubitablement, c'est lorsque de grosses fautes de gestion ont été commises, ayant eu pour résultat de grever trop lourdement les crédits consentis, que les administrations intéressées, désireuses, avant tout, de mettre le boisseau sur leurs maladresses, se préoccupent de rechercher les moyens de les celer à leur juge, le Parlement ; et il va sans dire que ces moyens ne sauraient être qu'illégaux, puisque le seul régulier, la demande de crédits supplémentaires, est précisément celui qu'on veut à tout prix écarter. Ces moyens illégaux seront en général les virements ; mais ils pourront consister aussi en des violations de la règle de

l'universalité budgétaire : ce qui se produira lorsque, les dépenses en excédent des crédits auront été compensées par des recettes provenant de la vente de matériel réformé, alors que le produit obtenu par cette opération aurait dû être versé dans les caisses du Trésor public par les soins de l'Administration du Domaine : cette illégalité sera surtout possible dans les régies fiscales ou industrielles dont le fonctionnement ne peut-être assuré que par un matériel très considérable. Or, si l'on remarque que ces irrégularités ne sont, dans leur essence, que des engagements sans crédit ou au-delà des crédits pour la répression desquels le législateur a déjà formulé la règle de la responsabilité civile, il apparaîtra que, si à cette action civile destinée à obtenir la réparation de l'irrégularité budgétaire commise, on en ajoute une autre dirigée, celle-là, non plus contre le Ministre en tant que liquidateur de dépenses illégales, mais contre le Ministre en tant qu'administrateur accusé de gestion malhabile, il en résultera, pour le Trésor lésé, une garantie doublement efficace de rentrer dans ses découverts.

Enfin, grâce à cette réforme, le Trésor serait mis à même de rentrer dans ses déficits occultes. On peut considérer qu'il y a déficit moral ou occulte quand des dépenses équivalant à une véritable dilapidation des deniers publics ont été engagées et exécutées dans la limite des chapitres budgétaires ; ceci se produira lorsqu'une administration, pour ne pas voir tomber en annulation un crédit dont elle ne trouve pas l'utilisation présente, procède dans le seul but d'épuiser le solde qui devrait faire retour au Trésor, à des travaux ou à des dépenses hors de propos ou somptuaires. Et il est permis d'assurer que cette irrégularité n'est pas peu fréquente dans nos ministères : les tirs d'épuisement de cartouches sont chose bien connue de l'administration de la guerre ; et, de temps à autre on apprend que, soit dans celle-ci soit dans une autre, des fournisseurs ont été mis en demeure de procéder à des constructions devenues inutiles

par suite d'un fait nouveau survenu depuis l'adjudication des travaux ; le prétexte donné à une manière de faire aussi surprenante, sera en général, qu'un marché ayant été passé à cet effet, l'administration s'est trouvée liée par sa signature, quant à son exécution. Piètre excuse ! Car, dans la plupart des cas, le fournisseur lui-même aura offert la résiliation de son contrat à des conditions avantageuses. En réalité, ce que l'administration aura voulu éviter, fût-ce au prix d'un abus se traduisant par une perte sèche pour les finances de l'Etat, c'est de voir, l'exercice suivant, diminuer d'autant le montant des crédits susceptibles de lui être accordés pour le même chapitre. Nul doute que la crainte de voir laissées à sa charge, des dépenses engagées de façon aussi répréhensible soit tout à fait de nature à susciter les plus salutaires réflexions de la part du Ministre intéressé.

Tels sont, résumés aussi brièvement que possible, les résultats qu'on eût pu obtenir au moyen d'une loi dont, au surplus, le moindre avantage n'eût pas été de voir désormais réduits au minimum ces choix d'incompétences ministérielles dont tant de cabinets ont donné la preuve.

L'étude des moyens divers par lesquels il serait possible de saisir, d'éventer en quelque sorte, les faits de mauvaise gestion, sortirait du cadre de notre sujet ; disons toutefois qu'ils ne sauraient être cherchés que dans la création, au sein de chaque ministère ou administration, d'un contrôle supérieur, à la fois technique et financier, mais, chose essentielle, absolument indépendant du chef de département ou du directeur administratif auprès duquel il serait placé ; car, sans cette indépendance, il est permis d'affirmer que l'organisme créé se trouverait frappé de radicale impuissance, un subordonné étant d'ordinaire assez peu soucieux d'attirer des ennuis à l'autorité dont dépend son avancement.

Mais immédiatement une difficulté apparaît, et d'une nature telle qu'on peut se demander si l'effet utile de la

réforme elle-même ne s'en trouverait pas en grande partie compromis.

Si en effet — signe tangible de leur indépendance — le décret de nomination des agents de contrôle n'est pas soumis au contreseing du ministre intéressé, le Corps apparaîtra immédiatement, non plus comme l'auxiliaire du Ministre, mais comme le gêneur, l'ennemi même dont il faut se méfier. N'est-il pas à craindre dès lors, qu'en ne lui transmettant que des renseignements incomplets, ou par tout autre moyen, l'administration ne le mette dans l'impossibilité d'exercer utilement son contrôle ? Et si, malgré cet obstacle, des faits manifestes de mauvaise gestion étaient signalés à l'autorité compétente, peut-on assurer qu'il serait toujours possible de sévir ?

Au point de vue, tout d'abord, de la stricte équité : comment pourrait-on faire peser sur une seule tête, la responsabilité des mille et un actes susceptibles d'avoir une répercussion financière plus ou moins heureuse, et qui sont quotidiennement conclus dans l'étendue de tout un département ministériel ? Car, pour la très grande majorité d'entre eux, le Ministre n'aura aucunement concouru à leur exécution, si ce n'est toutefois peut-être, par l'apposition d'une signature hâtive et de pure forme. Combien d'autres auront été traités directement par des délégués, entièrement à son insu ! Mais allons plus loin : en ce qui concerne les faits de mauvaise administration, blâmés par le Parlement, et qui ont été accomplis sur l'initiative et l'intervention personnelles du Ministre, peut-on assurer qu'il soit réellement équitable de lui en demander toujours la réparation civile ? Rien n'est plus douteux.

Il convient de remarquer en effet, que le personnage chargé de faire régner l'harmonie dans des rouages aussi complexes et délicats que ceux d'une grande administration est, en raison de la haute difficulté de sa tâche, investi d'une mission de confiance, c'est-à-dire, comportant, de la part de l'autorité qui la donne, l'abandon des plus larges pou-

voirs, et, pour celle qui la reçoit, une liberté d'appréciation et, par suite d'action presque absolue. Dès lors, comment reprocher à cette dernière d'avoir outrepassé un mandat dont les prescriptions lui auront été imparties de façon, en somme, aussi imprécise, si l'on songe surtout, que le devoir primordial des Ministres est d'assurer la marche des services qui leur sont confiés ?

Notons au surplus que les chefs de départements, essentiellement éphémères sous notre régime, ne sont bien souvent que les exécuteurs testamentaires de leurs prédécesseurs, en vertu de cette longue solidarité morale qui relie entre eux tous ceux d'une même époque surtout quand ils appartiennent ou ont appartenu au même parti politique — si bien que l'acte dont l'inopportunité est aujourd'hui critiquée, n'est que la résultante d'obligations contractées probablement à la légère, autrefois, par des Ministres actuellement décédés ou disparus et qui d'ailleurs, s'ils étaient toujours là, pourraient sans doute invoquer, eux, le bénéfice d'une prescription au moins morale pour écarter les poursuites.

En outre, il est indubitable que le double inconvénient signalé plus haut, qu'il y aurait à intenter une action civile contre un Ministre pour ses engagements illégaux, se retrouverait, et singulièrement aggravé, lorsqu'il s'agirait d'obtenir la réparation d'erreurs ou de maladroites administratives.

D'une part en effet, le danger d'appréciations malveillantes sur le mobile réel qui aurait guidé le Parlement décidant de laisser une dépense déterminée à la charge d'un ministre, serait bien autrement à redouter, là, puisque les questions qui se seraient posées à lui auraient comporté la plupart du temps des réponses divergentes : y a-t-il eu mauvaise gestion effective, autrement dit le dommage pécuniaire causé à l'Etat est-il réel ? Ce qui, dans bien des cas, se ramènerait à l'appréciation du degré d'utilité de la dépense ou de la réforme, <sup>à</sup>appréciation forcément arbi-

traire puisque susceptible de varier souvent avec les opinions politiques. Et lorsqu'à cette première question on aurait répondu par l'affirmative : oui, il y a eu mauvaise gestion, — il s'en serait posé une seconde, de solution tout aussi sujette à dispute : y a-t-il eu faute personnelle au Ministre, ou bien plutôt ne faut-il pas accuser les circonstances ou les difficultés rencontrées ; et, si oui encore, la faute commise a-t-elle été suffisamment lourde pour qu'on ne puisse l'imputer à cette faillibilité humaine toujours excusable puisque les cerveaux les mieux organisés ne peuvent se défendre d'y donner prise.

On conçoit que les réponses faites à de pareilles questions ne pourraient que très exceptionnellement rallier les suffrages de l'opposition du moment, pour qui elles auraient été dictées par des considérations de personne ou de parti, bien plutôt que par le désir de respecter l'équité ou les intérêts du Trésor.

D'autre part, nous avons déjà noté combien il serait difficile à l'action civile dirigée contre le Ministre coupable d'engagements au-delà des crédits, d'aboutir à un résultat appréciable en raison du chiffre élevé des sommes dont il serait susceptible d'avoir fait un emploi illégal ; mais combien plus dérisoire serait ce résultat lorsqu'il s'agirait de récupérer les pertes causées par des faits de mauvaise gestion ! Car, s'il peut paraître malaisé, pour un Ministre, de dépenser à découvert pendant longtemps sans éveiller l'attention du Contrôle et des Chambres, il est, en revanche, plus que certain que les plus lourdes maladresses, et de conséquence les plus graves pour les finances publiques, peuvent ne se révéler que très tard, bien après l'achèvement des travaux, lorsque, une pratique déjà longue de l'outillage créé, s'il s'agit par exemple d'une régie industrielle, aura permis d'établir une comparaison avec le système antérieur. Il est bien certain dès lors, que, si l'on se trouve en face de dilapidations atteignant des millions, l'exécution sur les biens du Ministre ne donnera guère plus

de satisfaction au Trésor qu'un simple procès-verbal de carence.

Un inconvénient nouveau, se rattachant à celui précédemment cité, résulterait encore du fait que ce seraient toujours des condamnations pécuniairement considérables, qui seraient susceptibles d'intervenir : car la situation d'un Tribunal composé de fonctionnaires, même inamovibles comme nos juges civils, serait tellement délicate, puisqu'il s'agirait de prononcer la ruine d'un personnage politique influent, que le législateur se déciderait sans doute à donner compétence, pour ces sortes d'affaires, au Sénat érigé en Haute-Cour de justice, ainsi que le proposait d'ailleurs le projet de loi déjà cité, sur la responsabilité civile des Ministres pour engagements illégaux. Mais alors, prononcé par un Corps politique, nécessairement composé de partis, l'arrêt rendu bénéficierait-il de ce respect qui s'attache aux décisions des Tribunaux de droit commun, plus volontiers indépendants ? Il est permis d'en douter.

Les inconvénients qu'il y aurait à rendre les Ministres pécuniairement responsables de leur mauvaise administration sont donc réels et graves ; c'est pourquoi il serait assez peu désirable de voir s'implanter dans nos mœurs publiques, basées sur la confiance à l'égard des dépositaires de l'autorité, un système qui peut, à bien des égards, paraître pire que l'état de choses auquel il serait chargé de remédier.

Est-ce à dire dès lors qu'on doive se résigner à voir triompher ce principe quelque peu immoral en vertu duquel toute une catégorie de fonctionnaires est, de par la jurisprudence ou par la loi, soustraite aux conséquences de ses actes ? Pour certains, s'il n'est pas à souhaiter de le voir disparaître entièrement, du moins devrait-on en limiter l'application aux seuls ministres, et déclarer civilement responsables de leurs actes, d'une part les chefs de service et directeurs placés à côté d'eux pour les éclairer, et d'autre part leurs délégués directs, les ordonnateurs secondaires.

Au premier abord, il semble que ce point de vue doive rallier tous les suffrages, car, sans avoir les dangers de la mesure appliquée aux Ministres, il paraît en avoir tous les avantages.

La réforme en question serait, en premier lieu, désirable au point de vue de la justice. S'il est souvent difficile, dit-on, d'incriminer civilement les ministres, en réalité, dans la plupart des cas, irresponsables des actes qu'ils ont signés, soit parce qu'ils sont incompetents dans l'administration à la tête de laquelle le hasard politique vient de les appeler, soit parce qu'ils ne peuvent pas tout voir et tout décider, soit parce qu'ils ne sont parfois que les continuateurs forcés de leurs prédécesseurs, il est au contraire on ne peut plus logique de faire jouer cette mesure à l'encontre des hauts fonctionnaires ci-dessus désignés ; car aucun de ces arguments ne saurait être valablement invoqué à leur décharge.

Tout d'abord, celui d'incompétence serait une inexactitude et surtout une injure flagrante, visant des agents qui ne sont parvenus à leur situation actuelle de Chefs de services de dépenses qu'après quinze ou vingt ans de carrière administrative. Ils ne sauraient pas non plus bénéficier de circonstances atténuantes pour le soi-disant fait, que, pas beaucoup mieux que les Ministres, ils ne seraient vraiment à même de dominer entièrement leurs services ; car alors, à moins de rendre seuls responsables les agents subalternes d'exécution, on ne voit pas trop à qui il faudrait s'en prendre du mauvais fonctionnement de la machine administrative ! Enfin, l'argument possible qu'eux non plus ne sont pas toujours les seuls responsables de leurs décisions actuelles ne saurait être davantage envisagé car, par la force des choses leurs fonctions doivent présenter et présentent en réalité un caractère de grande stabilité ; il n'est pas fréquent en effet, de voir des ingénieurs en chef, par exemple, à peine au courant des détails de leurs services, être appelés à porter leurs efforts dans un autre milieu.

En second lieu, d'inconvénient politique véritable à ce que les poursuites soient engagées, il ne saurait être question ici.

D'autre part, il est à présumer que la réforme dont il s'agit serait en tous points efficace; car, si les Ministres, juridiquement seuls responsables, disposent seuls de l'autorité qui est le corollaire de cette responsabilité, il faut bien convenir que, pour la plupart de leurs actes, ils ne font que sanctionner les décisions prises par leurs subordonnés beaucoup plus avertis des besoins de leurs services; n'est-il pas courant d'entendre expliquer l'impuissance des Ministres à réaliser des réformes ou réprimer des abus, par l'inertie et la routine des bureaux, accusés de méconnaître sciemment lois et décrets? Ainsi donc, les Chefs de département seraient-ils totalement exonérés des poursuites, pourvu qu'il n'en soit pas de même de leurs conseillers directs, les véritables auteurs de leurs actes, ni des ordonnateurs secondaires, souverains dispensateurs des crédits qui leur sont délégués, qu'on serait en droit d'entrevoir comme très proche le but tant cherché du législateur, savoir obtenir de ses mandataires une gestion toujours légale, habile et honnête.

Pourtant, il faut bien remarquer que, là encore, le remède ne pourrait guère avoir qu'un effet préventif; car, bien que, désormais, l'étendue des dommages à réclamer aux ordonnateurs se trouverait fort restreinte, puisque le poids des responsabilités serait divisé dans le sein du Ministère, il ne faudrait pas néanmoins s'attendre à ce que les poursuites donnent toujours entière satisfaction au Trésor lésé, et cela en raison de la disproportion fatale qui existera toujours, d'une part, entre l'importance des services qu'ils seront chargés d'assurer, et, d'autre part, le montant des garanties personnelles ou réelles qu'il sera raisonnablement possible d'exiger d'eux. De telle sorte que les situations présentées par l'Administration des finances aux représentants du pays, seraient aussi peu sincères après cette réfor-

me qu'avant, attendu qu'on verrait toujours figurer, dans les bilans du Trésor, — dont les exigences se trouveraient par là encores déguées — des créances au moins partiellement irrecevables, puisque portant sur des insolubles notoires.

Il n'en resterait pas moins, pourtant, que la possibilité d'irrégularités graves et intentionnelles serait rendue bien improbable par l'adoption de cette mesure, si l'on pouvait croire, du moins, qu'elle dût être toujours appliquée sans défaillance.

Toutefois, il ne semble pas que cet avantage soit tel, qu'il puisse faire perdre de vue l'inconvénient fondamental du système, qui serait d'annihiler de la façon la plus complète l'esprit d'initiative de cette catégorie d'agents, puisque, toujours sous le coup de poursuites civiles, ils ne pourraient trouver la sauvegarde de leurs biens que dans la pratique routinière d'errements consacrés par l'usage. Si les Ministres, en effet, nommés souvent pour mener à bien un programme de réformes déterminé, pourraient, dans bien des cas, escompter l'absolution des Chambres pour les actes qui auraient été la conséquence de l'état de choses institué, il n'en saurait être de même pour les ordonnateurs secondaires dont l'action est le résultat d'élaborations purement administratives. Aucune responsabilité ne pouvant être esquivée par eux, ne serait-il pas à craindre dès lors, que les recherches de possibles améliorations de services, ne soient interdites à tous ceux — et il est permis de penser que c'est, parmi les ordonnateurs, la presque unanimité, — pour qui l'anéantissement de la fortune, n'est pas un incident au devant duquel on puisse aller de gaité de cœur ? Car de pareilles recherches sont toujours hasardeuses ; et bien des expériences administratives ont démontré rétrospectivement, qu'il est souvent malaisé, lorsqu'on entreprend une réforme dont on attend des économies, de savoir à coup sûr si elle ne se soldera pas en définitive par un supplément de dépenses.

Est-ce à dire, dans ces conditions, que le législateur ait dû, de toute nécessité, avoir à choisir entre les deux termes de ce dilemme : ou bien avoir une administration susceptible d'action féconde et hardie, mais exposée aux plus graves mécomptes ou abus financiers, — ou bien doter le pays d'un organisme qui, par sa prudence et son respect de la légalité, donnerait toute sécurité à la Direction de la Comptabilité publique, chargée de l'équilibre budgétaire, — mais en revanche, rançon de ces avantages, inerte et passif, incapable d'aucune de ses audaces dont souvent, après coup, les intérêts respectifs se trouvent avoir bénéficié ?

A notre avis, même au cas où le législateur aurait été dans l'obligation de confesser son impuissance à remédier aux abus qu'il comporte, notre système actuel, qui laisse à l'administrateur toute la liberté d'esprit dont il a besoin pour combiner ses efforts et ses initiatives, doit être considéré comme bien supérieur à celui qui ne donnerait de sécurité financière qu'au prix d'une gestion apathique de nos intérêts généraux ; car, ce n'est pas de conservatisme étroit et apeuré que doit être faite la vie administrative d'un pays, mais d'incessantes recherches vers le mieux.

Et à ce point de vue en dépit de la liberté d'action dont jouissent les administrateurs, ne pourrait-on pas, plutôt que d'un excès d'audace et d'initiative, les accuser d'être trop routiniers, et de ne se décider aux innovations qu'après avoir laissé languir les intérêts en jeu ? La raison d'être de cet état de choses est bien facile à comprendre : on a peur de se tromper, en un mot, de prendre des responsabilités : c'est donc que celles actuellement existantes, toutes bénignes qu'elles soient pourtant, paraissent encore trop lourdes à ces agents. Dans ces conditions, il ne semble vraiment pas désirable de renforcer contre eux, l'appareil de répression déjà existant, car cette mesure n'aurait d'autre résultat que d'amoindrir encore chez eux, le sens et le goût des responsabilités.

Qu'arriverait-il, au surplus, si l'on se décidait à recourir à ce moyen extrême de suspicion ? En face d'agents d'exécution dont les meilleures bonnes volontés se trouveraient désormais paralysées, le Parlement pourrait être contraint, en certaines circonstances, de substituer son initiative à celle des ordonnateurs, par l'intermédiaire de commissions spéciales attachées aux divers départements ministériels. Si l'on songe que nos assemblées législatives se voient actuellement, par de bons esprits, reprocher d'incessantes intrusions dans un domaine qui devrait leur être fermé, celui de l'exécutif, on peut se demander, pour le cas où ce procédé se généraliserait, si cette nouvelle brèche apportée au principe de la séparation des pouvoirs, ne finirait pas par ruiner notre régime parlementaire lui-même ; car il semble bien que le mot de pouvoir absolu serait plutôt de mise pour le qualifier dès lors, puisque les députés ou sénateurs membres de ces commissions actives responsables ne seraient plus soumis à aucun contrôle, si ce n'est toutefois celui, entièrement nominal, de leurs amis politiques, les parlementaires appartenant à la majorité où ils auraient eux-mêmes été choisis.

Cette rapide esquisse des dangers auxquels donnerait lieu l'application aux ordonnateurs, principaux ou secondaires, du principe de la responsabilité civile aussi bien pour leurs fautes de mauvaise gestion que pour leurs irrégularités budgétaires proprement dites, suffira à faire comprendre que les rares débats parlementaires où la possibilité de cette réforme se soit trouvée agitée, aient pris une tournure entièrement académique. Il importe d'ailleurs de noter que les Chambres étaient d'autant moins tentées de chercher dans cette voie un correctif à l'inflation chronique des dépenses, qu'une conséquence immédiate de l'état de choses créé eût été le relèvement général des émoluments attachés aux fonctions d'administrateur-ordonnateur.

Cette nécessité des gros traitements, qui se fût imposée

en raison de ce que ces fonctionnaires, comme les payeurs, auraient dû déposer des gages élevés pour garantir leur gestion, eût été, dans cette circonstance nouvelle, rendue plus indispensable encore par le fait de la difficulté qu'il y aurait eu à trouver des hommes suffisamment aptes et consciencieux pour accepter des emplois aussi dangereux à tenir. Si l'on songe au surplus que ces hauts fonctionnaires, en raison des appuis qu'ils auraient eu au sein même du Parlement, auraient toujours pu escompter obtenir décharge partielle ou totale des condamnations prononcées contre eux — une assemblée politique, si capable soit-elle de juger *in abstracto* un fait d'administration, ne pouvant qu'être très portée à amender ses résolutions « *intuitu personæ* », on peut se demander si l'effet préventif d'intimidation, qui eût été le seul mérite de cette réforme, ne se fût pas trouvé par là, en grande partie compromis ; si bien qu'en fait d'économie budgétaire, la réforme en question n'eût apporté — dérision véritable — qu'un surcroît de charges, par suite de l'élévation au titre « Personnel » des budgets respectifs de chaque ministère. Le Parlement a donc dû renoncer à prévenir les abus financiers et budgétaires, par le procédé — jugé comme étant de conséquence à la fois dangereuse, impolitique et aléatoire — qui eût consisté à agiter constamment, devant les administrateurs de la fortune publique, l'épouvantail des poursuites civiles.

Dès lors, pour obtenir le résultat cherché, une seule solution restait possible : décider que ces agents, civilement irresponsables, ne pourraient plus accomplir un seul acte impliquant création ou augmentation de dépenses, sans l'autorisation d'un contrôle supérieur indépendant. C'est cette solution, qui d'ailleurs n'a été acceptée, dans les textes législatifs ou réglementaires, qu'avec des réserves destinées à ménager la liberté d'action ou la susceptibilité des Ministres, — qu'est venu apporter le Contrôle des dépenses engagées. Au moment d'aborder l'étude de cette institution, notons l'avantage caractéristique que, de par sa

nature même, elle doit présenter sur l'autre procédé préventif : par le moyen d'un contrôle vigilant, toutes les irrégularités, voulues ou non, peuvent être prévenues, tandis que, dans les circonstances les plus favorables, les seules irrégularités intentionnelles pourraient être empêchées par la crainte des poursuites ; c'est dire l'insuffisance de ce dernier moyen, car il serait sans doute difficile, de soutenir que les maux affectant l'exécution du budget proviennent uniquement d'un esprit systématique de négligence ou d'incurie de la part des préposés à l'administration des dépenses publiques.

---



## DEUXIÈME PARTIE

---

### Le Décret du 14 Mars 1893

#### I

L'insuffisance des divers contrôles d'ordonnateurs précédemment étudiés provient, nous l'avons vu, de ce que, ne portant que sur des actes, soit complètement terminés, soit en cours d'exécution mais qu'il ne leur appartient pas d'arrêter, et, d'autre part, se heurtant à l'impossibilité légale ou de fait, d'en demander pécuniairement compte aux auteurs responsables, ils sont par là même à peu près impuissants à prévenir les découverts financiers qui peuvent en être la conséquence.

En se décidant à chercher dans la voie du Contrôle le remède aux abus budgétaires, les pouvoirs publics s'engageaient dès lors à lui donner une forme spéciale, car il importait d'éviter que cette institution nouvelle, provoquée par l'insuffisance même des contrôles déjà existants, ne fit double emploi avec l'un d'eux. Pour obtenir ce résultat, il fallait que, de toute évidence, celui qu'on créait affectât l'opération qui est à la base du processus suivi par l'acquittement des dépenses publiques, c'est-à-dire l'engagement même de la dépense ; cette opération en effet qui, lorsqu'il s'agit par exemple de travaux à exécuter ou de fournitures à livrer, consiste dans la passation du marché fixant les obligations respectives des parties, n'était jusqu'alors, soumise à aucune autre surveillance que celle, intéressée, de l'Administration elle-même. Si l'on songe, pourtant, que

celle-ci se trouve liée dès que les propositions de l'adjudicataire sont approuvées par le Ministre ou le Chef de Service compétent, de telle sorte que le dépassement de crédit latent qu'elles peuvent comporter se produira automatiquement dès que les droits éventuels qui en résultent se trouveront transformés en droits acquis par l'exécution du service, on se rendra compte qu'un contrôle spécial et indépendant s'imposait. C'est cette lacune qu'est venu combler le décret du 14 mars 1893, intervenu conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890.

Mais une observation se présente immédiatement à l'esprit. Comment expliquer que cette institution, qui apparaissait comme seule capable de mettre, dans la mesure du possible, un terme aux irrégularités budgétaires, soit de création si tardive ? Car elle n'est entrée en vigueur qu'après l'élaboration d'une œuvre générale de réglementation des deniers publics — contrôle des ordonnancements, contrôle administratif et judiciaire exercé sur les comptables etc... — qui, en fait et théoriquement, ne pouvait avoir une bien sérieuse influence sur l'exécution définitive des services budgétaires.

La raison d'être de cette anomalie réside en ce fait qu'il devait tout naturellement venir à l'esprit du législateur de porter au début son effort sur l'organisation du mode de contrôle dont la mise en œuvre présenterait le moins de difficulté : et à ce sujet, il est aisé de constater que les contrôles des services du Ministère des Finances et des Corps financiers n'étaient pas susceptibles de donner lieu à de bien vifs frottements, puisqu'émanant d'autorités soit trop peu éclairées, soit trop dépendantes. Il n'en allait pas de même du Contrôle des engagements, dont la seule conception pouvait passer pour singulièrement hardie, puisqu'il s'agissait de donner à l'autorité en étant investie, le droit d'intervenir avant décision prise, et d'exercer sa surveillance sur des projets d'actes ou de contrats, de

manière à pouvoir inviter l'administration ou le service intéressé à procéder à de nouvelles évaluations, à des recherches plus précises.

Dans ces conditions, n'était-il pas à craindre que, dans l'exercice de sa mission, le Contrôleur ne mit obstacle à la liberté de décision des Ministres et ne légitimât ainsi de leur part devant les Chambres, de futures dénégations de responsabilités ? D'autre part, l'initiative des services d'exécution ne risquait-elle pas de se trouver brisée par un organisme qui ne pouvait donner les résultats attendus sans être doté de moyens d'action incompatibles avec leur pleine autonomie ? Et ne pouvait-on pas redouter de voir désormais les services de dépenses, avant tout désireux de mettre leur responsabilité à couvert, être toujours, systématiquement, de l'avis du Contrôle, au risque de compromettre gravement les intérêts dont ils ont la charge ? Car, pour intéressant et digne de sollicitude qu'il soit, dans une affaire, le côté financier ou budgétaire, on ne saurait assurer qu'en toute circonstance, il soit désirable de lui voir prendre le pas sur les considérations d'ordre administratif ou technique qui, souvent, présentent seules un caractère véritablement objectif.

Enfin, on pouvait se demander si la mission du Contrôleur ne se trouverait pas, dans bien des cas, rendue particulièrement malaisée, pour ne pas dire impossible, si l'on songe à l'extrême difficulté qu'il peut y avoir à saisir certains engagements sous les formes multiples et parfois imprécises qu'ils sont susceptibles de revêtir (1) : par exemple une

---

(1) Pour M. Stourm (*Le Budget*, p. 484) cet inconvénient enlève une grande partie de son efficacité au Contrôle des dépenses engagées ; M. Colson (*Cours d'économie politique professé à l'École des Ponts et Chaussées*) est encore plus catégorique : il dénie toute utilité à cette institution en se basant sur ce fait, évidemment incontestable, que l'engagement initial d'où dérive une obligation de dépenser est loin d'avoir toujours sa source dans un acte écrit susceptible d'être visé par le Contrôleur ; il ne semble pas toutefois que ces objections, malgré l'allure scientifique que ce dernier auteur leur a donnée, soient à l'abri de toute critique : nous tenterons d'en présenter une réfutation dans un prochain chapitre.

promesse verbale d'élever leurs traitements, faite par un Ministre ou un directeur administratif à une délégation d'employés. Sans doute, si cette promesse a été faite à l'insu du Contrôleur, n'en sera-t-il pas de même du projet de décision ou de décret la sanctionnant, projet qui ne pourra échapper à son visa ; toutefois, l'on sent bien que les protestations éventuelles du Contrôleur, même appuyées sur les plus solides arguments, comme l'absence de crédit ou l'illégalité de la mesure, ne pourraient avoir, dans une telle circonstance, qu'un caractère tout platonique puisqu'il y aurait eu engagement formel de la part de l'autorité ayant qualité pour le donner.

En dernier lieu, il était à craindre que, pour toutes les dépenses ne se prêtant guère de par leur nature, à une évaluation précise au moment où on les engage, les indications adressées par les services au Contrôle ne soient que très largement approximatives, ce qui pouvait rendre à peu près impossible de sa part, la tenue d'une comptabilité exacte, base essentielle pourtant, de son action.

Toutes ces considérations, il faut l'avouer, étaient un peu de nature à retenir le Parlement de s'engager dans la voie du Contrôle préalable ; ce qui explique qu'une fois décidé à y entrer, il ne l'ait fait qu'avec une circonspection que révèle bien le caractère hésitant de sa conception première du système à édifier.

La loi de finances du 26 décembre 1890 dispose seulement que, dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées, — les résultats de cette comptabilité devant être fournis mensuellement à la direction générale de la Comptabilité publique. Par sa concision même devant une réforme de conséquence aussi grave pour les finances publiques, ce texte décèle visiblement l'embarras du législateur qui, sentant bien qu'elle pourrait être interprétée comme issue d'un sentiment de défiance à l'égard des Ministres, ne fait qu'en poser le principe et croit plus politique de laisser au pouvoir exécutif lui-même, le soin d'en étudier

les conditions de fonctionnement en même temps que d'en élaborer la structure intime : un décret, y est-il dit *in fine*, rendu sur la proposition du Ministre des finances, déterminera les formes de cette comptabilité.

Ce décret, intervenu le 14 Mars 1893, procède des principes exposés brièvement ci-après :

Tout d'abord, le Contrôleur n'est pas un délégué du Parlement ou du Ministre des finances chargé de surveiller l'emploi des crédits dans un département ministériel déterminé et de rendre compte à ses commettants de ce qu'il a vu de manière à rendre moins illusoire le Contrôle suprême des ordonnateurs. En écartant cette manière de voir, sans doute le pouvoir réglementaire s'est-il fait l'interprète de la volonté implicite du Parlement : car un projet de loi, présenté en 1890 par MM. Proust et Gotteron, et aux termes duquel le Contrôleur devait être nommé par le Ministre des finances avec le simple assentiment du Ministre intéressé, n'avait pas été pris en considération. C'est la solution inverse qui a prévalu en 1893 : le Contrôleur des dépenses engagées est choisi, dans chaque département, par le Ministre, et placé sous son autorité directe.

Sous l'empire de cette législation, le Corps de Contrôle se trouve ainsi constituer dans chaque administration centrale, un service comme les autres, dont le chef, bien qu'investi de pouvoirs spéciaux, doit être considéré comme le collègue des autres Chefs de Service. Il est à présumer que le vote inspirateur de l'organisation de ce contrôle volontairement atténué, procédait de cette considération, qu'à ce prix seulement pourraient s'ouvrir devant lui, les portes et les dossiers des services de dépenses, et qu'un agent qui, de par son origine, se fût présenté comme un adversaire ou même simplement comme un étranger, se fût vu priver de ses moyens d'action, et mis par là même dans l'impossibilité de remplir utilement sa mission.

— En deuxième lieu, les propositions, quelles qu'elles soient, ayant pour conséquence d'engager des dépenses

nouvelles, ne peuvent être soumises à l'approbation de Ministre qu'après avoir été visées par le Chef du Service du Contrôle : telle est la disposition essentielle (art. 4 du décret organique) qui donne à la fonction du Contrôleur son caractère distinctif, ce par quoi elle se différencie des contrôles déjà existants, qui ne pèsent que sur les attributions en quelque sorte secondaires, des administrateurs, — liquidations et ordonnancements. Désormais, c'est leur fonction primordiale, résidant en la capacité d'engager les dépenses dans le sens qui leur paraît le plus propre à assurer la marche de leurs services, autrement dit, le pouvoir même d'administrer, qui se trouve ne pouvoir être assumé par eux de façon aussi discrétionnaire que par le passé : d'une part le Ministre, avant d'apposer sa signature au bas de l'acte, est tenu de requérir l'avis du Contrôleur, — d'autre part les bureaux, sur le refus de visa de cet agent, sont dans l'obligation de reviser leurs projets si l'opposition de ce dernier paraît fondée, ne serait-ce que pour sauvegarder leur responsabilité personnelle vis-à-vis de leur chef.

Mais, premier correctif aux pouvoirs du Contrôleur : les objections qu'il présentera aux projets de décision qui lui seront soumis, ne pourront être motivées que par l'irrégularité de l'imputation demandée, l'absence de crédits suffisants ou l'inexactitude matérielle des calculs d'évaluation. Par là lui sont interdites les observations basées sur l'inutilité, ou l'inopportunité de la dépense proposée ; il ne pourra pas non plus motiver son refus de visa en se prévalant de l'illégalité de la mesure qu'on lui transmet pour avis, si par ce terme on entend parler, non pas d'illégalité budgétaire proprement dite, mais de contrariété avec les lois et règlements en vigueur. Bien qu'implicites, ces prohibitions diverses n'en suffisent pas moins pour qualifier de purement financier le rôle dans lequel le Contrôleur des dépenses engagées est tenu de se renfermer d'après le décret du 14 mars 1893 : à aucun degré ce fonctionnaire ne saurait être considéré comme un agent administratif ayant qualité

pour émettre une opinion de fond sur l'engagement qu'on lui présente.

D'autre part, le visa du Contrôleur ne saurait avoir qu'un caractère consultatif; on ne pouvait en effet, envisager la possibilité de doter l'organisme créé de pouvoirs suffisants pour empêcher de façon absolue, au moyen d'un *veto* prohibitif, la naissance et l'accomplissement de l'acte irrégulier financièrement et budgétairement. Non pas que cette solution eût été contraire au principe de la séparation des pouvoirs, comme certains l'ont dit à tort, puisque le Contrôleur, chargé de la surveillance financière d'agents d'exécution, est lui-même, dans notre système français, une émanation du pouvoir exécutif; mais, en ce qui concerne, tout d'abord, les ordonnateurs secondaires ayant la libre disposition des crédits qui leur sont délégués : on pouvait à bon droit considérer qu'assumant seuls, devant leur chef hiérarchique, le Ministre, la responsabilité à la fois financière et technique des services qu'il sont chargés de gérer, ils doivent également être seuls maîtres de la direction suprême qu'il convient de leur donner; et enfin pour ce qui est de la gestion personnelle du Ministre, il paraîtra sans doute superflu d'affirmer que toute autre solution que celle d'un contrôle entièrement consultatif eût été un pur non-sens, puisque le Contrôleur, nommé par lui, est placé sous son autorité directe.

Dans l'esprit des auteurs du décret de 1893, le contrôleur des dépenses engagées doit être le collaborateur immédiat du Ministre, placé à ses côtés pour dégager devant lui les conséquences budgétaires des mesures qu'on lui propose et le prémunir contre les dépassements de crédits, patents ou occultes. Auprès du Ministre, cet agent n'est donc pas tant un contrôleur qu'un conseiller dont l'action doit avoir pour effet de le libérer des soucis proprement financiers en lui permettant de reporter toute son attention sur le côté politique, administratif ou technique des mesures qu'on lui propose. Et c'est précisément parce que les au-

teurs du texte qui nous occupe, ont voulu donner à la fonction qu'ils créaient ce caractère spécial, qu'ils ont remis au Ministre intéressé et à lui seul, le choix du titulaire de cet emploi.

Il importait hautement en effet que ce dernier fût l'homme de confiance du Ministre et apparût à tous comme tel : car, sans cette condition, il n'eût pu que très exceptionnellement, trouver un concours efficace auprès des différents services de dépenses, et jouir vis-à-vis d'eux de l'autorité si nécessaire au bon fonctionnement du contrôle : dès lors, tout l'effet utile de la réforme s'évanouissait, et le visa de l'agent financier perdait ce qui fait son prix aux yeux du Ministre, c'est-à-dire la sécurité qu'il apporte avec lui.

Pour mener à bien l'œuvre de contrôle d'exécution du budget qui lui est dévolue, ce fonctionnaire doit donc compter sur la bonne volonté des services d'exécution ; il convient en effet de noter que, sans le concours consciencieux des administrateurs, le Contrôleur, agent financier et non point technique peut, dans certains cas, n'être pas toujours en mesure de prévenir les dépassements de crédits, lorsqu'ils résultent notamment d'imprévisions intentionnelles apportées dans les plans ou devis annexés à leurs propositions d'engagements(1). A un autre point de vue on peut également considérer que cet appui lui est indispensable, puisque la Comptabilité servant de base, comme nous allons le voir, à son visa, c'est eux qui lui en fournissent les éléments.

Cette comptabilité, à laquelle il est astreint par la loi du 26 décembre 1890, consiste en la tenue par exercice, de livres divers dont la nomenclature est indiquée au décret du 14 Mars 1893.

C'est tout d'abord (article 5) le registre, tenu au jour le

---

(1) Lire sur ce point l'étude parue, sous la signature de M. Wilhelm, chef du service du contentieux de la Marine, dans la *Revue maritime et coloniale* de Janvier 1896.

jour, où sont inscrites au fur et à mesure de leur approbation par l'autorité compétente, les propositions entraînant engagement de dépense; car le décret fait aux services une obligation de transmettre au contrôle les décisions devenues définitives, lorsqu'elles comportent approbation du projet précédemment visé par lui. Est-ce à dire que les décisions de rejet ne doivent pas lui être communiquées? Certainement si, étant donné l'intérêt qui s'attache à ce que le contrôleur soit informé explicitement — ne serait-ce que pour fixer sa ligne de conduite ultérieure en face de cas similaires — de la solution, même négative, donnée à des affaires sur lesquelles il aura été appelé à formuler un avis(1).

En second lieu il doit tenir un carnet spécial, dit « Carnet des dépenses engagées », destiné à lui permettre de suivre l'emploi et la disponibilité des crédits ouverts par le budget, par des lois spéciales et par des décrets.

A la différence du Registre-Journal précité, le Carnet, qui constitue son principal moyen d'action, fait ressortir, pour chaque chapitre, article, ou paragraphe le montant global des crédits consentis, résultant de la totalisation des crédits primitifs et des modifications successives qui peuvent y être introduites. Ces renseignements auxquels il devra constamment se référer au fur et à mesure de l'exécution du budget, lui sont fournis, d'une part, par la loi de finances en ce qui concerne la division par chapitre, et d'autre part, par notification spéciale du Ministre pour ce qui est de la subdivision par article, et le cas échéant, par paragraphe. Si, au début de l'exercice, époque où le Carnet est ouvert, le budget n'est pas encore voté, c'est le montant du douzième provisoire qui est inscrit sur le Carnet pour chaque chapitre budgétaire.

---

(1) Les instructions de M. Courtray, Contrôleur aux chemins de fer de l'Etat, sont très précises sur ce point (Voir leur texte, reproduit in-extenso à la fin de ce travail)

Dès lors, un compte spécial étant établi pour chacun des crédits, il suffira d'inscrire en regard le montant totalisé des engagements successifs qui y sont imputés, pour que, par une simple confrontation de ces totaux respectifs, s'établisse la situation financière de l'article ou du paragraphe envisagé.

Dans ces conditions, rien de plus facile que de se rendre compte de la possibilité budgétaire actuelle de l'engagement proposé, puisqu'à chaque instant on sait où l'on en est. Rien n'est plus aisé, également, que de voir où l'on va : car, étant donné, d'une part, le chiffre des charges déjà assumées, et, d'autre part, le laps de temps restant encore à courir jusqu'à la clôture de l'exercice, il est possible, par la simple inspection du carnet et un léger calcul des probabilités, de prévoir assez longtemps à l'avance, si le Chapitre, tel qu'il a été voté, pourra bien donner satisfaction à ces besoins qui ne sont pas encore nés, mais qui naîtront à coup sûr.

Dès lors, possibilité pour le Contrôleur d'avertir le Ministre de l'intérêt qu'il pourrait y avoir, soit de comprimer les dépenses non absolument indispensables — et là chose pourra être envisagée sans danger toutes les fois qu'il s'agira par exemple de secours ou de gratifications accordés à titre bénévole — soit de formuler sans retard une demande de crédits supplémentaires. Et qu'on n'aille pas dire que, dans ce dernier cas, l'initiative du Contrôleur aura été sans intérêt pour les finances publiques, puisqu'il n'y aura pas eu économie budgétaire réalisée : car peut-être son intervention aura-t-elle eu par anticipation, ce résultat, de prévenir chez les services, la tentation de masquer par des moyens irréguliers l'excédent de dépenses qui se fût produit sans elle — que ces moyens eussent consisté en virements, interversions d'exercice ou en tout autre procédé. D'ailleurs, au lieu de ne saisir le Parlement que d'une façon tardive, une fois que, étant donné la phase d'exécution du service budgétaire où l'on en est arrivé, il

n'est plus possible, dans le but de le parachever, de surseoir à de nouveaux engagements de dépenses, n'est-il pas plus correct de le mettre au courant de la situation à une époque où il pourra être encore temps d'aviser, c'est-à-dire un certain temps avant d'engager ces dépenses en excédent des allocations budgétaires ? Car bien qu'avec cette première manière de procéder les règles budgétaires soient sauves puisqu'il n'y aurait pas eu engagement au delà des crédits, on peut douter qu'elle soit en tous points régulière et conforme à l'esprit des prohibitions légales, si l'on songe qu'à l'époque où la demande sera présentée, il ne sera plus possible d'en esquiver la conséquence, le Parlement étant pour ainsi dire, mis en face d'un fait accompli.

Au surplus, encore que la chose soit malheureusement plus rare, c'est l'hypothèse inverse qui peut se présenter : si la disponibilité des crédits, à mesure que l'année financière s'avance, accuse une marge sans cesse grandissante, le Contrôleur sera averti par là que les évaluations ayant servi de base aux allocations dont a été doté le chapitre en cause ont été trop largement faites, de telle sorte que l'éventualité d'un excédent définitif doit être escomptée pour la fin de l'exercice. Dès lors, en mettant officiellement le Ministre au courant de cette situation, il rendra peut-être impossible, de la part des bureaux, l'emploi de manœuvres destinées à éviter que ces disponibilités ne tombent en annulation : son action dans ce cas, aura été singulièrement profitable aux finances publiques, les dépenses engagées dans le seul but d'épuiser des crédits ne correspondant que bien rarement à des besoins immédiats et réels.

Au sujet de la façon dont les dépenses doivent être inscrites sur le Carnet, le décret de 1893 fait une très légitime distinction, d'une part, entre les dépenses permanentes, et, d'autre part, les dépenses éventuelles autorisées dans le cours de l'année.

Les premières qui présentent un caractère obligatoire,

attendu, qu'effectuées le plus souvent en vertu de dispositions législatives (traitement du personnel, versements aux diverses Caisses de retraites, impôts, etc.,) — elles se produisent indéfiniment chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier l'état de choses institué, — doivent être considérées comme engagées dès le commencement de janvier et, comme telles, inscrites à cette époque même dans les comptes ouverts pour chaque chapitre sur le Carnet. Sont, à ce point de vue, assimilées aux dépenses permanentes, les dépenses éventuelles résultant d'autorisations antérieures au 1<sup>er</sup> janvier. Quant aux dépenses éventuelles n'ayant encore, à cette date, reçu aucun commencement d'exécution, elles ne sont inscrites qu'au fur et à mesure des actes qui les autorisent.

La raison d'être de cette distinction réside en ce fait que, du moment que les dépenses permanentes correspondent à des charges à la fois obligatoires et incompressibles, la clarté des écritures a tout à gagner à ce qu'elles soient passées, sans plus tarder, au débit du chapitre auquel elles se réfèrent : de la sorte, dès le début de l'exercice, on saura très exactement de quelle portion de ce chapitre pourront disposer les dépenses éventuelles, puisque cette indication résultera de la différence existant entre le montant total des allocations budgétaires dont il a été doté d'une part, et celui des dépenses fixes, d'autre part. Et il est permis d'affirmer que cette indication n'est pas peu précieuse pour les administrateurs : comme ce sont leurs services qui l'ont fournie, (car c'est eux-mêmes qui doivent présenter à l'ouverture de l'Exercice, au Contrôle, un état détaillé de ces dépenses constituant en quelque sorte, les frais généraux de l'organisme dont ils doivent assurer la marche), ils sont amenés par là même, dès le début de l'année et préalablement à tout engagement de dépenses à mesurer l'étendue exacte qu'il sera possible de donner à leurs projets d'exploitation (dépenses éventuelles), et cela en se basant, non pas sur le mythe des chiffres budgétaires

bruts, mais sur les données précises fournies par les déductions dont il est parlé plus haut.

Les indications données par le carnet ont donc le mérite de la sincérité; toutefois la situation de certains chapitres, sur lesquels peuvent être imputées des dépenses de trésorerie, risquerait de paraître trop chargée, si ces dépenses étaient inscrites telles quelles, et sans mention spéciale, sur le Carnet; il convient de remarquer en effet que seul, le solde éventuel des opérations ayant donné lieu à ces dépenses, pourra affecter définitivement les comptes budgétaires : par exemple, les avances au personnel qui ne seraient pas remboursées par les intéressés. C'est pourquoi, l'article 6 du décret de 1893 décide que l'inscription des dépenses présentant ce caractère devra faire apparaître, pour mémoire, dans des colonnes spéciales, le montant des remboursements ou reversements qui viendront ultérieurement les atténuer.

Dans son article 9, le décret prévoit également la tenue d'un troisième livre : c'est celui sur lequel doivent être enregistrées les dépenses qui doivent avoir leur effet sur plusieurs exercices consécutifs; par la simple inspection de ce carnet, le Contrôleur connaît par suite les charges grevant par anticipation les exercices futurs, et cette indication, venant compléter celle qui lui est fournie par l'inscription au début de chaque année, des dépenses permanentes afférentes à la période financière qui s'ouvre, lui permet d'établir avec la plus grande approximation possible, le reliquat dont pourront disposer les services pour leurs dépenses annuelles.

Ainsi qu'il est facile de s'en rendre compte d'après ce court exposé, la Comptabilité des dépenses engagées n'est qu'une comptabilité de prévisions, comme le reconnaissait d'ailleurs le préambule du décret du 14 Mars 1893; c'est dire que, si les prévisions ont été mal établies en ce qui concerne les dépenses déjà engagées au compte d'un chapitre déterminé, la sécurité que devrait donner à la

signature du Ministre, le visa du Contrôleur apposé sur les propositions nouvelles présentées sur ce même chapitre, sera bien mince et les crédits pourront, malgré ce visa, être dépassés, lorsque les services budgétaires seront complètement exécutés.

Pour parer dans la mesure du possible à cette éventualité, le décret a bien donné au Contrôleur les pouvoirs nécessaires pour obtenir, des services de dépenses, la révision de celles de leurs évaluations qui présenteraient des inexactitudes matérielles. Mais il va sans dire que cette précaution ne saurait toujours suffire, puisque les imprévus peuvent résulter de la nature même du service (1) ou de faits nouveaux dont la venue a bouleversé les données primitives du problème.

Dans ces conditions, il était indispensable de donner au Contrôleur le moyen de rectifier, sur ses registres, des inscriptions qui, démenties par les faits, risquaient, si elles étaient maintenues, de compromettre son action ultérieure, basée sur la croyance en une disponibilité actuelle de crédit : car peut-être le chapitre en cause se trouve-t-il entièrement absorbé par ces dépenses dont l'engagement a donné lieu à des évaluations erronées.

Aussi, d'après l'article 7 du décret de 1893, les Chefs de service sont-ils tenus de faire parvenir au contrôle un état des augmentations ou diminutions constatées sur les évaluations primitives enregistrées dans la Comptabilité des dépenses engagées. Ces changements donnent lieu à des inscriptions complémentaires ou rectificatives dans cette Comptabilité. Notons en passant qu'ils peuvent affecter les dépenses permanentes aussi bien que les dépenses éventuelles : il s'en faut en effet que ces charges présentent toujours un caractère de fixité absolue : les baux peuvent

---

(1) V. les exemples donnés par M. Wilhem dans son article déjà cité en note.

être résiliés, les impôts peuvent se trouver accrus par suite d'acquisitions nouvelles, des rentes peuvent être remboursées; même en ce qui concerne celle d'entre les dépenses permanentes qui paraît être la moins sujette à des variations subites au cours d'une même année, savoir les traitements du personnel et parts contributives de l'Etat dans les versements à faire aux diverses Caisses de retraites: comme le fait créateur de la dépense totale inscrite au début de l'exercice, c'est l'état de présence au bureau, et pendant l'année entière, de tous les agents de l'administration — fait, de par sa nature même, d'accomplissement incertains, — on conçoit que des rectifications puissent, du chef de ce facteur d'incertitude, devenir nécessaires dans la Comptabilité des dépenses engagées. Inversement des charges nouvelles, non prévues au 1<sup>er</sup> janvier, peuvent avoir été assumées dans le courant de l'année: missions extraordinaires, promotions nouvelles, créations d'emplois. Il est de toute importance que ces augmentations de charges soient portées à la connaissance du contrôleur, car elles pourront avoir cette conséquence d'influer sur le montant des gratifications susceptibles d'être distribuées au personnel, par décision gracieuse du Ministre, en raison des disponibilités; et l'agent de contrôle financier doit être en mesure, le cas échéant, de faire entendre son mot sur la légitimité budgétaire de ces libéralités.

L'article 7 précité, dispose que ces évaluations rectificatives devront être adressées au Contrôle, dès qu'elles seront reconnues. Si elles comportent des diminutions sur les chiffres primitifs, il y aura une véritable indifférence à ce qu'elles parviennent soit antérieurement, soit pendant, soit postérieurement à l'exécution du service budgétaire auquel elles se rapportent.

Il n'en sera pas de même lorsqu'au contraire, ces évaluations comporteront des augmentations sur les estimations enregistrées au Carnet. Si en effet, le service se trouve en grande partie exécuté, il y aura de fortes chances pour que

la période budgétaire soit à peu près entièrement terminée quand le Contrôle sera en possession de ces évaluations définitives; dès lors les autres dépenses effectuées, en cette fin d'exercice sur ce même chapitre auront été en réalité engagées en excédent des crédits. Sans doute est-ce à des circonstances de cette nature qu'il faut attribuer l'impuissance que, devant les dépassements que leur comptabilité n'avait pu éviter, on a parfois reprochée à l'action des contrôleurs des dépenses engagées : il importe toutefois de reconnaître qu'elle est toute relative, car il n'est en somme pas très fréquent de voir des augmentations de charges accuser des différences telles qu'il ait été absolument impossible d'en envisager l'éventualité au début de l'exercice, et de régler en conséquence l'engagement des autres dépenses qu'on se proposait d'effectuer.

L'art. 8 du décret de 1893 contient une disposition originale : il y est décidé que, le 25 de chaque mois, les Chefs des divers départements ministériels devront adresser au Ministre des finances (Direction générale de la Comptabilité publique) un état présentant, par chapitre du budget, la situation au dernier jour du mois précédent, d'une part, des crédits ouverts par la loi de finances de l'exercice, par des lois spéciales et par des décrets, — d'autre part des dépenses engagées avec les distinctions ci-après : dépenses permanentes, — dépenses éventuelles, — dépenses dont le montant, déjà compris dans ces deux catégories, doit être remboursé par d'autres services avec la distinction par service débiteur. — Quant aux dépenses devant avoir une répercussion sur les exercices à venir, elles sont récapitulées sur un état spécial, qui doit être adressé au Ministre des finances les 25 janvier et 25 juillet de chaque année (art. 9 du décret).

Ainsi donc les Ministres qui déjà, sont tenus de mettre au courant de la façon dont ils ont administré leurs budgets respectifs, la Direction de la Comptabilité publique, chargée de concentrer les résultats de leurs Comptabilités,

doivent en outre, aujourd'hui, lui faire part de la façon dont ils entendent disposer des crédits qui leur sont délégués. Ne faut-il pas voir, dans cette mesure, une atteinte au principe de l'égalité des Ministres entre eux, et peut-on parler de subordination des divers départements à l'égard de celui des finances ? Evidemment non, car pas plus que le Contrôleur des dépenses engagées, le grand Trésorier n'a qualité pour exiger le retrait de celles de leurs propositions d'engagement qui seraient entachées d'illégalité ou en excédent des crédits. Mais cette innovation constitue un premier pas dans une voie où l'on est entré plus résolument par la suite, savoir, d'intéresser le Ministre des finances, chef responsable de l'équilibre du budget, à toutes les mesures dont les conséquences, lointaines ou immédiates, pourraient être de compromettre cet équilibre : les textes précédemment analysés, en date des 13 juillet 1911 et 6 octobre 1912 sur l'organisation et les attributions des Corps et Commissions de Contrôle financier, sont entre autres, une manifestation de cette conception nouvelle du rôle du Ministre des finances dans l'œuvre générale d'exécution du budget.

Telles sont dans leur ensemble, les règles qui présidaient à l'organisation et au fonctionnement du Contrôle des dépenses engagées sous l'empire du décret du 14 Mars 1893. Elles procédaient d'un esprit de déférence sans doute excessif à l'égard des droits du pouvoir exécutif. C'est pourquoi, l'expérience ayant montré par la suite, l'excellence du principe même de cette institution, le législateur a envisagé la possibilité de la doter de moyens complémentaires d'investigation en même temps que de renforcer la situation personnelle des Contrôleurs dans chaque ministère. L'historique et l'exposé de ce nouvel état de choses va faire l'objet du chapitre suivant.

## II

### Le Droit nouveau

**Indépendance des Contrôleurs.** — Le système inauguré par le décret du 14 Mars 1893 présentait des avantages indéniables, dont le moindre n'était pas que le Contrôleur, agent à demeure dans l'administration où il est affecté, c'est-à-dire placé tout à côté des services d'exécution assujettis à son Contrôle, se trouve par là même, et nécessairement, très informé. D'où, possibilité pour lui de relever les imputations erronées, d'empêcher la pratique néfaste des virements et compensations de crédits : car au moindre soupçon d'irrégularité budgétaire, il pourra, soit au moyen d'enquêtes dans les services consommateurs, soit par des démarches auprès de la Direction de Comptabilité, éclairer pleinement sa religion de manière à n'apposer son *visa* qu'en toute connaissance de cause.

Toutefois, on pouvait considérer qu'à certains égards, l'institution prêtait à la critique. Sans aller jusqu'à taxer d'illogique la disposition suivant laquelle le choix et la nomination du Contrôleur étaient remis au Chef même de l'Administration contrôlée, — nous avons vu en effet que, dans la participation du Ministre à cette nomination, résidait précisément l'un des gages les plus sûrs de l'efficacité du Contrôle — il était pourtant évident que les auteurs du décret précité, trop imbus du respect des prérogatives ministérielles, n'avaient pas fait une part suffisante au principe suivant lequel il ne saurait y avoir contrôle véritable sans la jouissance pour le Chef de ce service d'une large indépendance. Sans cette condition, est-il possible en

effet de parler d'autre chose que d'auto-contrôle, autrement dit en somme, de demi-contrôle ? Nous avons déjà eu l'occasion de constater que c'était là le principal grief qu'il était possible de formuler contre les Corps de Contrôle administratifs et financiers actuellement existants dans cinq départements ministériels.

Une réforme de cet état de choses s'imposait donc : c'est l'article 53 de la loi de finances du 31 Mars 1903, modifiant l'article 78 de celle du 30 Mars 1902 qui est venu l'apporter ; ce texte décide que, dans chaque Ministère, le Contrôleur des dépenses engagées est nommé par décret contresigné par le Ministre des finances et le Ministre intéressé.

On peut considérer que cette disposition résoud de façon très heureuse le problème à la fois politique et financier qui se posait au législateur ; en effet, sous ce régime nouveau comme sous l'ancien le Contrôleur reste, pour les bureaux, l'homme de confiance du Ministre, puisqu'il est nommé par lui ; dans ces conditions, l'autorité ne risque pas de lui faire défaut auprès des services de dépenses. D'autre part, et pour la même raison, son action ne peut porter un bien sérieux ombrage à celle du Ministre auprès duquel il est placé ; au cas d'un désaccord permanent avec lui, le Ministre aurait toujours les moyens de le mettre en demeure de résigner ses fonctions. Mais — circonstance d'un grand intérêt — le Contrôleur n'est plus placé sous son autorité exclusive : car, indépendamment du fait que le Ministre des finances a désormais voix au chapitre en ce qui concerne sa nomination, il est tenu, de par le décret en question, d'adresser directement à la Direction de la Comptabilité publique, en même temps qu'au Ministre dans les services duquel il exerce son contrôle, les avis qu'il aura été appelé à émettre sur des questions de principe. Par là se trouve affirmé le caractère nouveau dont le législateur a entendu revêtir les fonctions du contrôleur des dépenses engagées : savoir que cet agent apparaisse, lorsque les intérêts du Trésor seront manifestement en jeu,

comme un délégué du Ministre des finances dans le département auquel il est attaché.

Ainsi que nous le constaterons plus loin à l'occasion de l'examen de son droit de *visa*, le législateur ne devait pas en rester là, mais au contraire, dans son désir de consolider la situation personnelle et l'indépendance du Contrôleur, il devait accentuer encore ce caractère de délégué du Ministre des finances, qui, dans l'état actuel de la législation, doit être considéré comme le trait saillant des fonctions de l'agent de contrôle financier. Bornons-nous pour l'instant à relater brièvement les quelques modifications qui ont été apportées à ce qu'on pourrait appeler le statut personnel de ce fonctionnaire.

Ainsi qu'on l'aura remarqué, les textes précédemment analysés ne faisaient mention d'aucune incompatibilité spéciale touchant la fonction de Contrôleur des dépenses engagées. Dans plusieurs administrations centrales, notamment à l'Instruction publique, aux Affaires étrangères, aux Finances, à la Marine et à la Guerre, les différents ministres avaient profité de la latitude qui leur était ainsi laissée pour charger de cet emploi, leur propre Directeur de Comptabilité. Sans doute, en adoptant cette solution, avaient-ils été guidés par cette considération qu'aucun fonctionnaire autre que celui-là, n'était mieux à même de discerner, parmi les propositions d'engagement de ses collègues, celles qui contenaient une infraction aux règles budgétaires, — puisqu'il est lui-même le principal artisan de la confection du budget de son département. Mais ils n'avaient pas suffisamment réfléchi à ce fait que, simple collègue des autres chefs de service, il manquerait la plupart du temps, de l'autorité suffisante pour critiquer leurs décisions ou les faire revenir sur leurs projets. D'autre part, l'expérience allait montrer le danger qu'il peut y avoir à ce qu'un agent, déjà chargé d'importantes fonctions de liquidation ou d'ordonnancement, puisse en même temps cumuler celles de Contrôle préalable des engagements : les

scandales du Ministère des affaires étrangères sont bien trop récents pour qu'il soit nécessaire d'entrer dans aucun détail à ce sujet.

La loi de finances du 13 juillet 1911, en son article 147, paragraphe 1, est venue apporter un remède à cette situation. Il y est décidé que les Contrôleurs des dépenses engagées ne pourront être chargés d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses. Et les instructions ministérielles intervenues pour assurer la mise en vigueur des dispositions législatives — capitales en ce qui concerne notre matière — que renferme cet ensemble de textes (1), ont donné à entendre que cette prohibition devait être interprétée dans son sens le plus large, à savoir que, désormais, le Contrôleur ne puisse se trouver investi d'aucune attribution impliquant participation à la gestion des crédits.

Par là se trouve écartée la possibilité de nommer à l'emploi dont il s'agit le Directeur de la Comptabilité du Ministère même : car, alors même que ce haut fonctionnaire n'engagerait ou ne liquiderait d'autres dépenses que celles afférentes au service à la tête duquel il est placé, il n'en resterait pas moins que sa participation à la gestion générale des crédits est des plus importantes, puisque c'est dans ses propres bureaux que sont ordonnancées les dépenses engagées par le Ministre en sa qualité d'ordonnateur primaire.

D'une manière générale, on remarquera d'ailleurs que le texte dont il s'agit rend plus difficile que par le passé, la nomination au poste de Contrôleur de tout autre fonctionnaire appartenant à l'administration elle-même : si l'on observe en effet que l'agent susceptible d'être désigné pour cet emploi devrait être choisi parmi les chefs de

---

(1) Voir notamment la circulaire du Ministre des finances en date du 1<sup>er</sup> Mars 1912.

service — condition sans laquelle il ne pourrait espérer jouir auprès d'eux de l'autorité si nécessaire à l'exercice du contrôle, — et que, dans ces conditions, il serait dans l'obligation de résigner ses fonctions, pourtant mieux rémunérées, puisqu'elles comportent, dans la presque unanimité des cas, participation à la gestion des crédits, on se rendra compte que l'éventualité d'un pareil choix ne risque pas, désormais de devenir très fréquente.

Il semble bien dès lors que l'agent de contrôle doive être de plus en plus, et nécessairement, un fonctionnaire détaché de l'Administration des finances, ce qui d'ailleurs cadrerait bien avec les tendances actuelles de la législation, qui visent à faire du Contrôleur, le délégué même du Ministre des finances auprès de l'administration où il est placé. En pratique, le mode de recrutement qui se généralisera croyons-nous, c'est celui, particulièrement heureux au double point de vue de la compétence et de l'esprit de probité professionnelle requis par ces fonctions, qui consiste à en choisir les titulaires dans le Corps de l'Inspection des finances.

De par l'origine même que les récentes dispositions législatives tendent à leur donner, les Contrôleurs sont donc destinés à être de plus en plus indépendants du milieu où ils sont appelés à exercer leur activité.

Et qu'on n'aille pas contredire cette affirmation en se basant sur le fait, qu'au point de vue de leur situation matérielle, ces fonctionnaires dépendent et dépendront toujours du département où ils sont attachés. Certes, il est bien évident que du moment que la mission dont ils sont investis, est en somme provoquée par les défauts des pratiques financières en usage dans les différents Ministères, ce sont les budgets respectifs de ces administrations qui doivent, en bonne justice, en supporter les frais.

Mais ce simple fait ne saurait en aucune façon impliquer la mise en tutelle de l'agent des finances par l'administration contrôlée : car, pour cela, il faudrait que celle-ci le

l'int par l'espoir de l'avancement. Or, la chose est impossible, étant donné que le législateur a attaché aux fonctions de Contrôleur un traitement fixe, susceptible d'aucune espèce d'augmentation détournée : il ne peut même participer aux gratifications, primes de gestion, etc., distribuées parfois en fin d'année, au personnel des administrations centrales. C'est dire qu'il échappe à peu près entièrement à l'emprise du chef de département.

Pour le rendre plus indépendant, même, de l'administration qu'il surveille, le législateur a entendu, ne donner à cet emploi qu'un émolument, en somme minime : 8.500 fr. par an ; dès lors le Contrôleur ne saurait être retenu d'avoir son franc-parler par la crainte de perdre une importante situation pécuniaire : au pis aller, si la susceptibilité du Ministre dont il dépend rendait son maintien impossible, il serait toujours à peu près sûr de retrouver, dans l'administration dont il a été détaché, des appointements à peu près identiques à ceux que les exigences ministérielles lui feraient perdre. On peut donc affirmer que l'état actuel de la législation assure au Contrôleur des dépenses engagées un maximum d'indépendance au delà duquel il apparaîtrait, aux yeux du Ministre, non plus comme le conseiller, le collaborateur fidèle, mais comme le critique prédisposé aux appréciations malveillantes, en un mot, comme l'instrument des suspicions du pouvoir législatif à l'égard de ses mandataires.

**Extension de leurs pouvoirs.** — C'est la loi de finances du 13 juillet 1911 — constituant actuellement la Charte même du Contrôle des dépenses engagées, qui consacre cette extension.

L'origine de ces dispositions, qui modifient de façon profonde le fonctionnement du Contrôle, c'est dans le travail d'une Commission instituée le 2 mars 1909, avec mission « d'étudier les modifications à apporter dans la Comptabilité des dépenses engagées, et toutes autres mesures propres à

assurer dans les meilleures conditions le Contrôle administratif de l'exécution du budget de l'Etat, » qu'il faut la chercher.

La pratique de ces dernières années avait démontré la nécessité, d'une part, de préciser les attributions des Contrôleurs, d'autre part, de renforcer leur action. Après de nombreuses réunions, la Sous-Commission du Contrôle des dépenses engagées élaborait un avant-projet de règlement qui devait être soumis aux délibérations de la Commission plénière ; mais, entre temps la Commission du budget, ayant eu communication de ce texte, décida d'en incorporer dans le projet de loi de finances de 1911 les dispositions essentielles ; ce sont ces dispositions qui, après quelques modifications opérées par le Sénat, sont devenues les articles 147, 148, 149 et 151 de la loi du 13 juillet 1911.

Ainsi que nous l'avons déjà vu, sous le régime du décret de 1893, les observations du Contrôleur ne pouvaient porter que sur l'imputation de la dépense, la disponibilité du crédit ou l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. Le législateur, en 1911, n'a rien changé aux deux premières catégories d'attributions ci-dessus visées, ayant pour but d'empêcher les dépassements occultes, (virements) et patents.

Mais il a remplacé, en ce qui concerne les évaluations, les termes « exactitude matérielle des calculs d'évaluation », qui avaient pour but de limiter le Contrôle à une vérification d'ordre matériel, par l'expression « exactitude de l'évaluation », qui implique un pouvoir d'appréciation plus étendu. Désormais, le Contrôleur aura qualité pour discuter avec les chefs de service, les procédés d'évaluation employés et les principes sur lesquels reposent les calculs ; il pourra, par suite, soumettre au Ministre ses observations basées sur l'imprécision des données ou l'insuffisante rigueur des raisonnements. Par là se trouve rendue plus difficile qu'auparavant, la possibilité d'engager des dépenses illégales sur des disponibilités non encore existantes, mais

qu'on escompte en raison du fait que les estimations et devis produits à l'appui des diverses propositions d'engagements ont été artificiellement majorés ; car ces erreurs intentionnelles ne sauraient désormais échapper toujours à la sagacité du Contrôleur, qui pourra étayer ses refus de visas sur la non-conformité des chiffres servant de base aux évaluations présentées avec le cours probable des matières premières qui seront employées, ou sur tout autre motif. Reconnaissons d'ailleurs que ce contrôle au sens plein du mot dont se trouvent ainsi investis les agents financiers nécessitera souvent, de leur part, des connaissances aussi complexes qu'étendues.

D'autre part, la loi de finances de 1911 impose aux Contrôleurs l'obligation de veiller à l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements. C'est dire que désormais leur examen doit porter, non plus seulement sur la régularité budgétaire des propositions d'engagement, mais encore sur leur légalité. Et ce pouvoir nouveau est encore renforcé par le fait qu'ils devront en outre s'assurer si les projets de décisions qui leur sont soumis sont pris en conformité avec les votes du Parlement. Le but essentiel de cette disposition, c'est d'empêcher les épuisements de crédit, — pratique dont nous avons déjà rappelé les inconvénients.

Il convient d'ailleurs de noter que ces pouvoirs nouveaux donnés aux Contrôleurs ne sont que la confirmation de ceux qu'un Ministre des finances<sup>(1)</sup> leur avait déjà reconnus. Rappelant à ses collègues les obligations qui leur incombent du fait de la création du Contrôle des dépenses engagées, ce ministre, M. Poincaré, ajoutait : «.... les crédits  
« mis à la disposition des diverses administrations par les  
« lois de finances doivent être uniquement employés à  
« l'exécution des services dans les conditions où ils fonc-

---

(1) Circulaire du Ministre des finances en date du 28 Mai 1906.

« tionnent au moment où ils sont votés sans autres modifi-  
« cations possibles que celles résultant d'améliorations ou  
« d'extensions expressément approuvées. Les crédits  
« devenus inutiles par suite des circonstances n'appartien-  
« nent pas aux départements ministériels, mais bien au  
« Trésor, et l'annulation en doit être prononcée par les lois  
« de règlement; ce serait une conception foncièrement  
« contraire à l'ensemble de notre législation financière  
« que de considérer comme régulièrement accomplies des  
« réformes sur lesquelles ni les Chambres, ni le Ministre des  
« finances n'ont été consultés, en se basant uniquement  
« sur l'existence de crédits non employés. Les propositions  
« de dépenses qui seraient faites dans ces conditions irrè-  
« gulières ne sauraient donc être l'objet d'un avis favorable  
« du Contrôle des dépenses engagées. »

Enfin, et c'est là une innovation d'une importance essen-  
tielle, les Contrôleurs auront à mettre en garde les Chefs  
de départements contre les conséquences que les mesures  
proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres  
Ministères. Cette disposition, qui vise surtout les dépenses  
de personnel, répondait à un besoin urgent. Aujourd'hui, en  
effet, tout avantage consenti en faveur des fonctionnaires  
d'une administration publique est immédiatement réclamé  
par les fonctionnaires similaires des autres administrations.  
Et, cette tendance aux péréquations de traitements, on la  
retrouve jusque dans les entreprises privées ayant certaines  
attaches avec l'Etat : les associations corporatives des  
agents appartenant aux différentes compagnies de Chemins  
de fer ne mènent-elles pas actuellement, une campagne  
active pour arriver à faire bénéficier des récents avantages  
concedés par l'Etat au personnel de son réseau, les agents  
et ouvriers de toutes les compagnies ?

En ce qui concerne les revendications spécialement for-  
mulées par les fonctionnaires publics proprement dits, les  
exemples abondent, de cas où, pour les satisfaire, des  
dépenses considérables ont dû être engagées, et cela, uni-

quement parce que, dans une administration isolée, des améliorations avaient été réalisées en raison d'une disponibilité de crédits. Pour ce qui est, entre autres exemples, des services industriels de l'Etat : des crédits importants ont dû être inscrits au budget de 1911 pour faire bénéficier les ouvriers des Manufactures de tabacs et d'allumettes, et des arsenaux de la Marine, du congé payé accordé dans les établissements de la Guerre.

En ce qui concerne les administrations centrales : en raison de réductions d'effectifs, le Ministère de l'Intérieur put, en 1907, et sans supplément de charges, relever d'une manière très sensible l'échelle des traitements de son personnel. Cette mesure a été le point de départ de demandes d'assimilation de la part des fonctionnaires appartenant à tous les autres départements ministériels. Vraisemblablement ces réclamations seront accueillies avant peu, car on ne peut les combattre par de bons arguments. Nul doute pourtant que cet accroissement général de charges ne soit bien désirable au point de vue financier !

On pourrait multiplier les exemples de cette nature : c'est surtout dans les administrations à effectifs peu nombreux qu'on pourrait les trouver, car la tentation d'améliorer les traitements est particulièrement grande, là, pour le Ministre, en raison du peu d'importance de l'excédent de dépenses susceptible d'en résulter. Le danger de pareilles mesures n'en est d'ailleurs pas amoindri, si le bénéfice en est immédiatement réclamé, et sans refus légitime possible, par des administrations à gros effectifs.

C'est pour éviter de se voir ainsi forcer la main dans ses réformes bienveillantes vis-à-vis des fonctionnaires de toutes catégories, que le législateur a prescrit aux Contrôleurs des dépenses engagées, d'attirer l'attention des Ministres sur leurs décisions de nature à avoir une répercussion sur les budgets d'autres départements ministériels.

Les pouvoirs du Contrôleur des dépenses engagées se trouvent donc considérablement accrus par les textes

précédemment étudiés : on notera toutefois qu'ils ne sortent pas du domaine financier, et qu'à aucun degré, aujourd'hui encore, ce fonctionnaire ne saurait passer pour un agent administratif, ayant qualité pour critiquer, au point de vue technique, les mesures qui lui sont transmises à fin de contrôle financier ou budgétaire. Son action ne saurait donc avoir pour résultat de prévenir les maladresses administratives, les erreurs, les faits de mauvaise gestion proprement dits, en un mot. Encore que leur activité ne soit qu'exceptionnellement préventive à ce point de vue, c'est plutôt aux Corps de Contrôle, tels qu'ils existent actuellement dans cinq ministères, qu'incombe cette tâche.

Pourtant, il est à remarquer que le législateur, sentant bien que le Contrôle financier n'a de valeur que s'il est complété par le Contrôle administratif — et réciproquement, — a manifesté, de façon évidemment bien timide encore, son intention d'établir une certaine connexité entre ces deux institutions distinctes. L'origine de cette tendance, c'est dans un discours de M. Caillaux, Ministre des finances, répondant à des observations relatives à l'exagération des crédits supplémentaires, qu'il faut le chercher : «...Certains corps de Contrôle fonctionnent très » bien ; mais il en est d'autres — je ne veux désigner » personne — dont les résultats sont moins satisfaisants. » C'est une question d'unité de méthode à imposer à tous » les Corps de Contrôle,... un rattachement au Contrôle » général des dépenses engagées à opérer. »

L'article 151 de la loi de finances qui nous occupe contient un premier essai de ce rattachement préconisé par M. Caillaux. Il y est décidé que chaque année le Contrôle des dépenses engagées et le Corps de Contrôle établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports, ainsi que les suites données aux observations qui y sont formulées,

sont communiqués par chacun des départements ministériels au Ministre des finances.

Si le Parlement se décidait à établir un lien plus intime entre ces deux Contrôles, et cela, non plus seulement en ce qui concerne la rédaction de leurs conclusions en fin d'exercice, mais en ce qui touche l'œuvre qu'ils poursuivent parallèlement au cours même de l'exécution du budget, peut-être faudrait-il voir dans cette collaboration, à l'avenir, un gage sérieux de gestions administratives à la fois légales et habiles. Reconnaissons toutefois que l'éventualité d'une fusion plus ou moins complète de ces deux organismes sera toujours très délicate à envisager, car leur action élargie et préventive serait peut-être assez difficilement compatible avec la nécessité de la liberté d'initiative des services d'exécution.

#### **Sanctions aux observations du Contrôle. —**

Elles résultent du § 2 de l'article 147 de la loi de 1911, aux termes duquel, si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le Contrôleur refuse son *visa*. C'est là une prérogative nouvelle dont la signification et la portée méritent d'être examinées de près.

Tout d'abord il importe de noter la différence existant, au point de vue qui nous occupe entre l'abstention et le refus de viser proprement dit. L'abstention de *visa* est la simple manifestation d'un désaccord temporaire entre le Contrôle et les services, qui ne saurait avoir la signification du refus de *visa* prévu par l'article 147. Dans bien des cas en effet, le premier examen d'une affaire ne permet pas au Contrôleur de se rendre compte immédiatement et avec certitude de l'illégalité ou de l'irrégularité de la mesure qui lui est soumise : les dossiers peuvent être incomplets, les pièces essentielles peuvent être obscures ou imprécises : avant de formuler une appréciation définitive, le Contrôleur doit donc attendre, après les avoir provoquées, des explications complémentaires susceptibles de faire disparaître ses

objections. L'abstention de viser n'a donc que la portée d'un simple point d'interrogation à l'égard des services : la plupart du temps d'ailleurs, le Ministre n'en sera pas informé.

Tout autre est celle du refus de visa, puisque cette marque d'absolu désaccord ne sera intervenue que lorsque les explications verbales ou écrites des intéressés n'auront pas réussi à écarter ses objections primitives : du moment que pleinement éclairé, le Contrôleur maintient sa manière de voir, c'est qu'à son avis, la mesure projetée se trouve entachée d'illégalité ou d'irrégularité. Dès lors, quelle sera la sanction de ce refus de visa si le Ministre, couvrant ses subordonnés, ne renonce pas, de lui-même, aux propositions d'engagements de dépenses qui ont motivé l'attitude grave du Contrôleur ?

Bien évidemment cette sanction ne saurait consister en l'empêchement de l'accomplissement de l'acte incriminé. Nous avons déjà eu l'occasion de noter qu'une pareille solution serait inconciliable avec les nécessités de la liberté d'action des Ministres. Mais s'il ne peut pas être question d'un *veto* prohibitif, du moins s'agit-il d'un *veto* suspensif : car, à nouveau, le chef de département devra surseoir à l'exécution de l'acte, et cela jusqu'à ce que le Ministre des finances, tenu au courant de ce désaccord par le Contrôleur qui apparaît en la circonstance, et de la façon la plus nette, comme son délégué, ait fait valoir aux yeux de son collègue les raisons tirées du respect de la légalité ou des nécessités de l'équilibre budgétaire.

On se rend compte, dans ces conditions, que le refus de visa du Contrôleur, apparaîtra toujours comme entouré de garanties extrêmement sérieuses, puisqu'en somme, sa fin logique sera de déclancher le mécanisme de la responsabilité ministérielle, si le Ministre intéressé maintient son projet à l'encontre de son collègue des Finances. Telle était d'ailleurs l'intention du législateur, ainsi que le démontre la citation ci-dessous reproduite, qui figurait

dans le rapport général de la Commission du budget de 1911 :

« Il faut que le Contrôleur ait non seulement le droit  
« d'avertir le Ministre intéressé de l'irrégularité budgétaire  
« qui va se commettre, mais encore l'autorité morale et les  
« moyens d'action suffisants pour que le Ministre, avant de  
« passer outre au refus de visa du Contrôle, ait la sensation  
« très nette de la mise en jeu de sa responsabilité immé-  
« diate devant le Parlement. » (1)

On peut dire qu'aujourd'hui, ce double *desideratum* a reçu satisfaction : son autorité morale, le Contrôleur la tient, nous l'avons vu, tant du grade élevé qu'il occupe la plupart du temps dans l'Administration des finances que de son caractère nettement accusé de délégué du Chef de ce département ; et ses moyens d'action, ils résident en ce fait que son refus de visa, en cas d'opposition persistante du Ministre, aura pour conséquence immédiate de transformer une simple divergence de vues en une question de gouvernement, puisque ce ne sera plus un fonctionnaire dont le Ministre intéressé rencontrera l'opposition, mais bien un collègue. Dans ces conditions, il y a lieu d'espérer que ce ne sera pas sans de très sérieux motifs que, désormais, seront méconnues les prohibitions émanées du Contrôle.

Quelle autorité, d'ailleurs, aurait qualité pour y passer outre ? D'après les explications ci-dessus reproduites, il paraît superflu de faire observer que c'est le seul Ministre, même alors qu'il s'agirait de projets de dépenses que les Chefs de service, ordonnateurs secondaires, ont qualité pour engager sans lui en référer. La même solution, qui s'impose en raison de ce que, là encore, c'est le Ministre seul qui est responsable devant les Chambres, doit être envisagée en ce qui concerne les refus formulés par les

---

(1) Texte cité par M. Joseph Reinach dans un discours prononcé lors de la discussion de la loi de finances du 13 Juillet 1911.

contrôleurs attachés à un Sous-Secrétariat d'Etat ou à une régie industrielle.

Mais quels actes pourront ainsi donner lieu à un refus de *visa* ? Le législateur ne les énumère pas : il pose seulement le principe que, pour faire l'objet de l'opposition du Contrôle, ils devront être entachés d'irrégularité. Doivent être considérées comme rentrant dans cette catégorie, les propositions d'engagement comportant une imputation erronée, ou manifestement inexactes dans leurs évaluations ou effectuées en absence ou insuffisance de disponibilités budgétaires ; ne pourraient non plus faire l'objet d'un laisser-passer de la part du Contrôle, les mesures qui interviendraient en violation des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, ou qui ne seraient pas conformes avec les votes du Parlement.

Mais est-il possible d'affirmer que le Contrôleur est également en droit d'opposer son *veto* aux mesures susceptibles d'entraîner une répercussion sur les budgets d'autres départements ministériels ? Sans doute serait-ce dépasser l'intention du législateur que de donner cette portée absolue au droit d'examen qui lui est reconnu en ce qui concerne les projets rentrant dans cette catégorie. Car il serait excessif de provoquer la mise en branle de la responsabilité ministérielle à propos d'un projet d'acte non intrinsèquement irrégulier. Mais le devoir du Contrôleur, en face d'une proposition d'engagement de cette nature, sera de formuler de façon expresse les réserves d'ordre financier qu'elle lui paraît comporter. Usant du droit qui lui est reconnu par le § 2 de l'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903, le Contrôleur sera dès lors amené, tout en visant, à présenter des observations dont copie devra être immédiatement adressée au Ministre des finances, de manière à permettre à ce dernier, qui a la charge de l'équilibre budgétaire, d'user, le cas échéant, de son influence, pour faire revenir son collègue sur sa détermination. — Il va sans dire au surplus que cette procédure

spéciale du *visa* avec réserves aura également sa place dans tous les autres cas où, sans être tout à fait irrégulières, les mesures proposées mériteraient toutefois qu'on prit garde à leurs possibles conséquences (par exemple, création d'un précédent financier dangereux), — et cela quand bien même elles ne seraient susceptibles d'aucune répercussion sur les budgets d'autres départements ministériels.

**Les moyens du Contrôle.** — Sous le régime du décret du 14 mars 1893, les Contrôleurs des dépenses engagées ne disposaient d'aucun moyen pour obtenir, des services de dépenses, la communication de toutes les propositions d'engagement ; si bien que, malgré que ce texte décidât qu'aucun projet impliquant création ou augmentation de charges ne dût être soumis à l'approbation ministérielle, sans avoir été l'objet d'un *visa* préalable de l'agent financier, il était de notoriété courante que, dans certains Ministères, les bureaux s'abstenaient soigneusement de soumettre au Contrôle celles d'entre leurs dépenses qui eussent pu prêter le flanc à la critique. Au Ministère de la guerre ne régnait-il pas une tradition fâcheuse en vertu de laquelle les Chefs de service avaient le droit d'engager sans contrôle les dépenses inférieures à 5.000 francs ? (1) Nous ne reviendrons pas sur l'inconvénient fondamental de pareilles pratiques, dont le résultat n'était rien moins que de rendre tout à fait illusoire l'action du Contrôle, étant donné l'impossibilité où se trouvait le Contrôleur, par la seule inspection de sa Comptabilité, de se rendre compte de l'étendue exacte des charges assumées sur un chapitre déterminé.

Pour éviter le renouvellement de ces abus, le législateur, en 1911, a édicté une double série de prescriptions.

---

(1) Voir sur ce point la thèse Gervais (Le Contrôle des dépenses engagées, Caen 1906), Chap. III.

Tout d'abord, le Contrôleur acquiert un droit absolu à exiger des services que communication lui soit faite de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses et de l'emploi des crédits, et, cela, qu'il s'agisse de propositions ayant pour conséquence une création de charges immédiatement chiffrable, ou seulement de projets de décision dont l'importance ne pourrait être évaluée sur le moment, ou même d'actes dont il serait douteux qu'il dût résulter, pour l'avenir, une répercussion budgétaire forcée. En posant ce principe, la volonté du législateur paraît si nettement exprimée que si, dans des circonstances exceptionnelles, et devant une dépense urgente, les services présumaient qu'un trop long retard pourrait résulter de l'examen approfondi de la mesure par le Contrôleur, le Ministre devrait selon notre opinion, non pas se passer du *visa* de ce dernier, mais provoquer, par dessus sa tête, et d'urgence, l'avis du Ministre des finances, en lui déclarant, au besoin, engager sa responsabilité sur le fait des répercussions budgétaires de la mesure ; aussitôt, et sur cette simple déclaration, le Ministre des finances donnerait à son délégué, l'ordre de viser sans examen.

Au nombre des propositions d'engagement dont il importe que désormais le Contrôleur soit informé, le législateur, en 1911, cite l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice. En cela il ne fait que combler une lacune évidente de l'article 53 de la loi des finances du 31 Mars 1903, aux termes duquel « les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice devront, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visés par le Contrôleur des dépenses engagées qui vérifiera notamment l'exactitude de l'imputation de la dépense ».

Il est bien certain en effet que ce droit, reconnu en 1903 au Contrôleur, de vérifier la légitimité des créances constatées postérieurement à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire après le 30 avril, était tant soit peu inconsistent par

lui seul, s'il n'était pas complété par celui d'obtenir également communication de l'état général des restes à payer dressé au 30 avril. Comment pouvait-il en effet, s'il n'avait pas en mains un exemplaire de cet état dûment vérifié par lui à la clôture de l'exercice, se rendre compte de la parfaite régularité de ces nouvelles dépenses qu'on lui demande d'approuver ? Car certaines de ces demandes peuvent être établies en double emploi avec d'autres ayant déjà fait l'objet d'allocations de crédits spéciaux au vu de l'état général des restes à payer ; de pareilles erreurs sont en effet très fréquentes en ce qui concerne ces créances tardivement découvertes.

Non seulement le Contrôleur devra avoir communication de ces divers états, mais il devra les viser, après les avoir examinés principalement au point de vue de l'exactitude de l'imputation : disposition d'autant plus nécessaire que les dépenses irrégulières se dissimulent parfois sous la forme de dépenses d'exercices clos. L'examen de ces demandes devra être tout spécialement attentif pour celles d'entre ces créances, qui ne correspondraient à aucun engagement dont le contrôleur puisse trouver trace dans sa comptabilité de l'année écoulée : car alors, très probablement, il s'agira de dépenses imputables en réalité à l'exercice en cours, mais qu'on préfère mettre au compte du budget précédent pour masquer par anticipation, un dépassement qu'on présume devoir se produire sur un chapitre du budget courant.

Dans sa recherche des moyens destinés à remédier aux imperfections du décret de 1893, le législateur ne s'en est pas tenu là. Ayant décidé que tous les projets impliquant création ou augmentation de charges devraient être, sans exception aucune soumis à l'approbation du Contrôleur, il a voulu que ce dernier, d'une part, puisse acquérir la certitude qu'aucun engagement n'a échappé à son visa, et, d'autre part, qu'aucun engagement visé par lui n'a été modifié par la suite à son insu. Car sans cette double certi-

tude, il ne saurait puiser, dans les données d'une comptabilité qu'il aurait lieu de croire fallacieuse, l'autorité suffisante pour émettre des avis susceptibles, par leur assurance catégorique, d'emporter l'adhésion du Ministre intéressé. Aussi, l'article 148 de la loi de finances de 1911 dispose-t-il, en son paragraphe 2, que les Contrôleurs « reçoivent communication des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement, et visent les ordonnances de délégation et de paiement. »

C'est là une innovation d'une portée essentielle, et qui accroît singulièrement les pouvoirs du Contrôleur. Ainsi donc désormais, il ne bornera pas son examen aux propositions d'engagements : il devra, en outre exercer un droit de surveillance sur les dépenses faites, et toutes les dépenses faites : l'intention du législateur sur ce point n'est pas équivoque. Aussi, encore que le cas ne soit pas prévu au texte précité, paraît-il indispensable d'assimiler aux ordonnances, les autorisations de traites et les traites acceptées sans autorisation préalable que les commandants de forces navales et les consuls peuvent tirer sur le Caissier payeur central du Trésor public à Paris pour solder des dépenses urgentes (art. 95 et s. du décret de 1862). Avant l'apposition du « Vu bon à payer » de l'Administration des finances, ces traites, devraient semble-t-il, être revêtues du visa du Contrôle des dépenses engagées. Reconnaissons toutefois, que, dans ce cas particulier, l'intervention du Contrôleur ne saurait avoir pour résultat de lui donner la certitude que l'engagement de la dépense lui-même n'a pas échappé à son visa : car il s'agit précisément là d'un genre d'opération qui ne comporte pas cette phase qu'on appelle l'engagement de la dépense : ou plutôt, serait-il plus exact de dire qu'en ce qui concerne ces dépenses urgentes, l'engagement est inséparable de l'exécution même. Par la force des choses — et c'est là une des rares lacunes de l'institution qui fait l'objet de cette étude — les charges assumées de cette façon échappent donc à tout contrôle préventif,

Ainsi qu'il a été dit plus haut, cette obligation, où sont désormais les services, de transmettre au Contrôle leurs bordereaux de liquidation et leurs ordonnances de paiement, a pour objet essentiel de permettre au Contrôleur de s'assurer si tous les projets d'engagements lui ont bien été communiqués, — et, au cas contraire, de faire subir à sa Comptabilité les rectifications correspondantes. Mais une objection se présente à l'esprit : en édictant cette prescription à l'égard des Chefs de Service, le législateur ne paraît-il pas s'en remettre, sur leur seule bonne foi ou sur leur zèle, du soin de la mettre en pratique ? Et, dans l'affirmative, le danger ne va-t-il pas être très grand, que les Contrôleurs ne voient soumis à leur visa qu'une partie seulement des ordonnances émises par le Ministre ? Car, si le Contrôle ne dispose d'aucun moyen de se rendre compte de ces omissions, il ne semble pas que les services de dépenses puissent être très tentés de lui faire parvenir celles d'entre leurs ordonnances qui se réfèreraient à des propositions d'engagement qu'on lui aurait cachées dès leur origine, en raison des irrégularités qui les entachaient. Ce faisant, ne serait-ce pas en effet, et de façon toute gratuite, attirer par contre-coup l'attention de ce Contrôle gênant sur l'irrégularité ou l'illégalité commise ? Ils seraient d'autant plus tentés de s'en abstenir qu'ils n'auraient pas à craindre les demandes d'explications du Ministre ordonnateur, puisque, la loi étant muette sur ce point, le visa du Contrôle n'est pas forcément préalable à la signature du titre de paiement par ce dernier.

Reconnaissons tout de suite que si de pareils abus étaient possibles de la part des services chargés d'administrer les crédits, le législateur aurait fait œuvre vaine en édictant les prescriptions visées plus haut, puisque le moyen de contrôle susceptible d'en résulter se trouverait par là presque entièrement annihilé. Mais il n'en est rien. Il importe de noter en effet tout d'abord que, pour se rendre compte des manquants susceptibles d'affecter les envois

des services, le Contrôleur possède un indice dans les numéros d'ordre dont sont respectivement revêtues chacune des ordonnances imputables sur un budget déterminé : pour chacun de ces budgets, ces désignations se réfèrent en effet à une liste unique, qui ne devra laisser apparaître aucun trou au cours de tout l'exercice.

Admettons toutefois que ce moyen de Contrôle ait échappé à la vigilance de l'agent financier : il ne s'en suit pas que les titres de paiement dont l'émission lui aurait été ainsi cédée n'aient plus aucune chance d'être enregistrés dans sa comptabilité ; car le Ministre des finances, à qui sont communiquées toutes les pièces de dépenses pour vérification matérielle et envoi aux Comptables chargés du paiement, rejettera celles d'entre elles qui n'auraient pas été visées par le Contrôleur, mettant ainsi les services dans l'obligation de les faire régulariser.

Cette surveillance de l'Administration des finances sur les émissions — surveillance dont nous avons vu la nécessité au début de cette étude — vient, à un autre point de vue, compléter les dispositions de la loi de finances de 1911 : celle-ci ne reconnaît pas en effet au Contrôleur le droit de refuser son visa sur une ordonnance sous réserve de la faculté qui lui appartient de le différer pendant le temps nécessaire à l'examen des propositions qui lui sont soumises. En cas d'irrégularité, il ne peut qu'y apposer la mention : « Vu avec observations », non susceptible de suspendre le règlement de la créance. Mais, ce qu'un simple fonctionnaire ne saurait faire, le Ministre des finances, lui, pourra l'accomplir ; et il aura en mains, pour cela, tous les éléments d'appréciation suffisants, puisque, en même temps que les ordonnances accompagnées de leurs pièces justificatives, il sera en possession des observations détaillées que le Contrôleur lui aura fait parvenir sur l'affaire, par application de l'art. 53 de la loi du 31 Mars 1903.

D'après ces quelques explications on voit donc que le

moyen de contrôle imaginé en 1911 par le législateur forme, avec les textes antérieurs, un tout cohérent.

D'ailleurs, il convient de noter que la formalité de l'opposition du visa du Contrôleur sur les ordonnances présente une autre utilité que celle de lui permettre de s'assurer si tous les projets d'engagements lui ont bien été communiqués : grâce à son examen des pièces définitives de dépenses, il pourra se rendre compte en effet si les services budgétaires ont bien été exécutés conformément aux conditions prévues d'une part, et à la volonté du Parlement d'autre part; en rapprochant de façon rigoureuse les données respectivement fournies par la loi de finances, la décision du Ministre visée par lui, et l'ordonnance de paiement assortie de ses pièces justificatives (factures, mémoires, décomptes définitifs etc.), il lui sera souvent possible en effet, d'acquiescer cette certitude.

Reconnaissons pourtant qu'il n'en sera pas ainsi dans tous les cas — notamment par exemple, lorsque les pièces justificatives jointes à l'appui de l'ordonnance auront été établies de façon erronée par les services liquidateurs — soit que la date des prises en charge ait été faussée pour permettre l'imputation sur un exercice clos, soit que l'indication du service effectué figurant sur le mémoire ne corresponde pas avec la matérialité du fait comptable lui-même, tel qu'il a été réellement exécuté. Pour que de pareilles irrégularités ne puissent échapper au Contrôleur, il faudrait qu'il ait qualité pour exercer une surveillance étroite sur la gestion administrative des services. Or, ce genre d'attributions est, nous l'avons vu, uniquement du ressort des Corps spéciaux de Contrôle existant déjà ou prévus par la loi de finances du 13 juillet 1911. Et cette constatation nous permettra de formuler à nouveau le regret que le législateur, trop soucieux peut-être de ménager la susceptibilité des bureaux, n'ait pas cru devoir associer, dans une collaboration plus intime cette double catégorie de Contrôles, dont les pouvoirs se compléteraient si heureusement.

**Le Contrôleur, auxiliaire du Ministre des finances.** — Ce caractère nouveau du Contrôleur des dépenses engagées résulte des attributions qui lui ont été conférées par les lois de finances du 26 décembre 1908 et du 13 juillet 1911.

Le premier de ces textes, après avoir déclaré que, chaque trimestre, cet agent devrait adresser au Ministre des finances et au Ministre intéressé, en même temps que la situation des crédits des chapitres pour le dernier mois, un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires au cours de l'exercice, ajoute en effet que les demandes de crédits supplémentaires adressées au Ministre des finances seront accompagnées de l'avis du Contrôleur (art. 39).

C'est là une innovation des plus heureuses : car, nul plus que ce fonctionnaire n'était à même d'éclairer, par des avis à la fois circonstanciés et indépendants, le département des finances sur la légitimité et l'opportunité des demandes des services de dépenses. L'opinion du Contrôleur se trouve même avoir, pour le Ministre des finances, une valeur particulière en raison de ce fait que cet agent, aujourd'hui, ainsi que nous l'avons déjà noté, est presque toujours un fonctionnaire détaché de l'Administration des finances, c'est-à-dire en un mot, un délégué du chef de ce département dans les diverses administrations centrales, ayant particulièrement à cœur de ne fournir à son chef que des évaluations sincères, pour éviter de le mettre ultérieurement dans une situation difficile lorsqu'il lui faudra rendre compte de la façon dont il aura assuré l'équilibre de l'exercice expiré.

La loi de finances du 13 juillet 1911 est venue renforcer encore ce caractère de conseiller du Ministre des finances qui est actuellement celui du Contrôleur des dépenses engagées ; en son § 1, l'article 148 de ce texte décide en effet que, désormais, ces fonctionnaires donneront leur

avis sur les projets de décrets, arrêtés et décisions soumis au contreseing du Ministre des finances.

Cette disposition comble une lacune grave de la législation antérieure ; il convient de remarquer en effet que les décrets, arrêtés ou décisions soumis au contreseing du Ministre des finances impliquent des augmentations de charges budgétaires : c'est dire qu'ils constituent de véritables engagements de dépenses qu'on ne s'explique pas avoir été soustraits jusqu'alors au Contrôle préventif.

Même, partant de ce *criterium*, que les projets dont il s'agit ne sont autre chose que des engagements de dépenses, comment expliquer que le législateur les excepte du droit commun et parle en ce qui les concerne, non pas d'un *visa* préalable, mais simplement d'un avis ? Sans doute parce que cette mesure aurait pu être interprétée comme une atteinte au pouvoir réglementaire, puisque la faculté pour le Contrôleur, d'apposer son *visa* implique celle de suspendre, ou tout au moins de retarder la confection de l'acte en cas d'irrégularité constatée. Reconnaissons d'ailleurs que la formalité du *visa* eût été dans bien des cas, une superfétation, une grande partie de ces projets étant déjà soumise à des Contrôles multiples et rigoureux (décrets de pension, décisions relatives au paiement de garanties d'intérêt) ; le Contrôleur n'aura même aucun avis à émettre sur de pareils actes la plupart du temps.

Au cas contraire, sur quels points devra porter l'avis de l'agent financier ? La loi ne spécifiant rien de particulier à cet égard, les instructions ministérielles ont décidé qu'il fallait en déduire que le droit d'observation du Contrôleur est le même ici qu'en ce qui concerne les engagements de dépenses proprement dits, et qu'il est fixé par l'article 147 de la loi de finances de 1911 : autrement dit, le Contrôleur devrait s'abstenir d'émettre une opinion de fond sur la mesure projetée, mais se borner à signaler le cas échéant, l'inexactitude des évaluations, la non-conformité avec la volonté parlementaire manifestée par

le vote de la loi de finances, les répercussions possibles sur les budgets d'autres départements ministériels, ou l'indisponibilité de crédits suffisants. Il appartiendra au Ministre des finances, mis au courant de ces irrégularités par le Contrôleur, d'user, s'il juge suffisamment important l'intérêt en cause, de son autorité pour faire revenir son collègue sur le projet qu'il aura élaboré.

*Quid* s'il s'agit d'un projet de décret ou d'arrêté soumis, non pas au contreseing, mais simplement à l'avis du Ministre des finances ? Comme il est probable que la mesure sera susceptible de répercussions financières sur l'année en cours ou les exercices ultérieurs — sans quoi le Ministre intéressé l'aurait préparée seul, — il faut, dans le silence de la loi, conclure que là encore l'avis du Contrôleur devra être requis en temps utile, de manière à éclairer préalablement l'étude qui en sera faite dans les services du Ministère des finances.

D'après ce bref exposé on voit donc en quel sens nous entendions dire que les Contrôleurs des dépenses engagées, bien que toujours sous l'autorité directe du Ministre auprès duquel ils exercent leur mission, doivent être pourtant considérés, et en vertu des textes les plus récents, comme les auxiliaires et même les collaborateurs de l'Administration des finances : le travail préparatoire auxquels ils se livrent sur les projets qui leur sont soumis abrège considérablement en effet celui de ce département. Il serait d'ailleurs tout aussi exact d'affirmer qu'à l'égard même du Ministre dont il contrôle les services, l'agent financier est un collaborateur non moins précieux que pour le Ministre des finances ; c'est en effet un avantage réel pour lui que d'avoir en quelque sorte sous la main un agent dont l'avis emportera celui de son collègue ; car il suffira de gagner le Contrôleur à la manière de voir préconisée par les bureaux pour qu'aussitôt devienne quasi-certaine l'adoption de la mesure envisagée ; et, pour obtenir ce résultat, il n'y aura nul besoin de recourir, comme aupara-

vant, à de longues correspondances entre Ministères : quelques entretiens avec le Contrôleur suffiront dans la majeure partie des cas, de telle sorte que ces décrets, soumis au contreseing du Ministre des finances, et dont la gestation était parfois si pénible, pourront désormais voir le jour dans un intervalle très proche de leur élaboration par les services. D'où, multiples avantages résultant de cette bonne et prompte expédition des affaires.

**La Commission des Contrôleurs.** — Du moment que le Parlement manifestait, par le vote de la loi de finances de 1911, et de façon aussi catégorique, sa volonté de voir étendre et renforcer le contrôle qui s'exerce sur les engagements de dépenses, il importait que l'œuvre de sauvegarde des finances publiques à laquelle étaient conviés les Contrôleurs ne fût plus subordonnée à leurs conceptions ou à leurs tendances personnelles. De toute évidence leur action, dont le mobile unique, en face de l'esprit immodéré de dépenses qui caractérise trop souvent les services d'exécution, est le respect de l'intérêt général des contribuables, devait, pour être pleinement efficace, être une. Comment espérer en effet que les avis ou les défenses émanés du Contrôle pourraient avoir quelque poids aux yeux du Ministre, s'il était possible aux bureaux, pour justifier leur manière de voir, de se prévaloir d'interprétations différentes en usage dans les services de contrôles appartenant à d'autres ministères ? Pareille chose se fût pourtant produite, selon toute vraisemblance, si les Contrôleurs étaient restés isolés les uns des autres dans leurs Ministères respectifs. Sans doute l'Administration centrale des Finances, qui constitue le lien commun des divers contrôles, eût-elle été souvent en mesure d'imposer des solutions identiques lorsque se seraient présentées d'importantes questions de principe à l'appréciation de ses délégués. Mais remettre à ses bureaux, nécessairement étrangers aux difficultés quotidiennement rencontrées dans

l'exercice du Contrôle, le soin d'en créer l'unité de jurisprudence eût probablement conduit à donner aux conceptions théoriques le pas sur les nécessités de la pratique. Mieux valait appeler à cette tâche les contrôleurs eux-mêmes, de manière à faire bénéficier cette œuvre nécessaire de coordination du contrôle, des résultats de leur commune expérience. C'est pourquoi un décret, en date du 31 Août 1911 est venu décider la création, au Ministère des Finances, d'une commission des Contrôleurs des dépenses engagées, se réunissant tous les trois mois sous la présidence du Directeur général de la Comptabilité publique.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les attributions essentielles de cette Commission consistent en la recherche des mesures propres à assurer, d'une façon exacte et uniforme, l'application des diverses dispositions, réglementaires ou législatives, qui concernent le fonctionnement du Contrôle. Dans ce but, elle examine les affaires dont les Contrôleurs ont eu à connaître individuellement et sur la solution desquelles ils ont été en désaccord avec les départements ministériels : elle provoque sur ce point l'avis de ses membres et celui de l'Administration des Finances, représentée par le Directeur général de la Comptabilité publique, et indique la conduite à tenir lorsque des cas analogues se représenteront. Elle étudie en outre les questions se rattachant au Contrôle des dépenses engagées dont elle est saisie par ses membres, et d'une manière générale toutes celles sur lesquelles le Ministre des finances demande son opinion.

A un autre point de vue, on pouvait considérer comme également indispensables depuis la mise en vigueur de la loi de finances du 13 juillet 1911, ces réunions périodiques entre les Contrôleurs. On notera en effet, que ce texte fait désormais aux agents financiers, une obligation d'examiner les propositions d'engagement qui leur sont soumises sous le rapport des conséquences qu'elles peuvent avoir pour les budgets d'autres départements ministériels : la mise

en œuvre de cette disposition ne saurait s'effectuer utilement sans des échanges de vue, fréquents et verbaux, entre les Contrôleurs — on le comprendra sans peine.

D'autre part, amenés à apprécier les projets de décisions ou de décrets au point de vue de leur conformité avec les votes du Parlement, ces derniers avaient intérêt à se trouver, périodiquement, en collaboration immédiate avec un représentant du Ministre qui a participé de façon prépondérante à l'œuvre de préparation du budget ; le fait même que la présidence de cette commission ait été réservée au Directeur général de la Comptabilité publique, dont la mission supérieure est de veiller à l'application des principes et des règles budgétaires, démontre pleinement l'importance qu'on a voulu attacher à ce que le contrôle exercé par les agents financiers sous leur responsabilité immédiate, reste toujours en complet accord avec celui de l'Administration des finances, dans le sens du respect de la légalité et de la volonté parlementaire.

On remarquera sans doute qu'aucune part n'a été faite, dans la commission, à une représentation directe des Ministres auprès desquels les Contrôleurs exercent leur mission : toutefois, le fait que ces agents sont placés sous l'autorité directe de ces chefs de département empêche de considérer ce nouvel organisme comme devant porter atteinte à l'autonomie des diverses administrations centrales ; d'ailleurs, en cas de litige existant entre l'un de ses membres et les services de dépenses d'une administration déterminée, la Commission des Contrôleurs ne saurait, par les seuls termes du décret du 31 Août 1911, s'arroger les pouvoirs d'exiger que réponse soit donnée par les bureaux responsables, à une demande d'explications qu'elle aurait formulée. La Commission n'est pas un tribunal : c'est une assemblée chargée de légiférer sur la matière du Contrôle. A ce titre elle aura cependant qualité pour adresser aux administrations centrales, sous forme de circulaires, les avis ou conclusions qui lui auront été

suggérés par l'examen des affaires ayant donné lieu à des divergences d'interprétation entre elles et les Contrôleurs chargés de surveiller leur gestion financière ; et ces circulaires, signées pour le Ministre par le Directeur général de la Comptabilité publique, s'imposeront aux Ministères intéressés de la même manière que les instructions générales rédigées à leur égard par le Ministre des finances sur les questions intéressant la mise en pratique des règles budgétaires contenues dans la loi de finances ou les textes spéciaux promulgués dans le courant de l'exercice.

Au surplus, il est à présumer que la Commission ne bornera pas son activité à l'examen des affaires courantes. Au fur et à mesure que ses membres, dans la pratique quotidienne de leur délicate mission, acquerront une plus grande expérience des questions de contrôle, la possibilité pourra être envisagée d'améliorations nouvelles à apporter à la législation existante, telle qu'elle résulte du décret de 1893 et de la loi de 1911 : sans doute une refonte de ces textes, dont la concordance, ainsi que nous avons eu l'occasion de l'examiner, n'est pas parfaite, devra-t-elle être étudiée avant peu, notamment en ce qui concerne la Comptabilité des engagements dont la tenue ne cadre plus très bien avec les exigences nouvelles de la loi de 1911. La question de cette mise au point a déjà été soulevée à la Commission : certains contrôleurs en effet, en s'efforçant de rapprocher les ordonnances qui leur sont transmises, des engagements auxquels elles se réfèrent, — comme cette loi leur en fait une obligation pour s'assurer que le budget est bien exécuté conformément aux décisions prises, — avaient noté combien malaisé et imparfait est souvent ce rapprochement, en raison de l'imprécision à laquelle donne lieu l'indication des références aux engagements qui figure sur le titre émis notamment lorsqu'il s'agit d'une ordonnance de délégation. Probablement ces observations vont-elles être le point de départ d'un remaniement de la Comp-

tabilité des dépenses engagées et peut-être même du mode d'engagement des dépenses en usage dans les services qui administrent les crédits. Cette œuvre de longue haleine, si l'on se décide à l'accomplir, sera dans les attributions de la Commission des Contrôleurs qui, ce faisant, préparera la voie au travail ultérieur du Parlement ou du pouvoir exécutif. Nul doute d'ailleurs que, d'une manière générale, les Chambres si attentives aujourd'hui à toutes les questions se rattachant au Contrôle de l'exécution du budget, ne puisent dans les observations ou les travaux de cette Assemblée, des renseignements de nature à éclairer les investigations de leurs commissions financières spéciales (commission du budget, commission de vérification des comptes définitifs des Ministres, etc.)

### **Essai de réponse aux critiques de M. Colson.**

— Dans son Cours d'Economie politique, partie des Finances publiques, M. Colson, amené à examiner l'institution ayant fait l'objet du décret du 14 Mars 1893, émet l'opinion qu'il s'agit là d'une mesure peu efficace et incapable d'atteindre son objet en raison de l'impossibilité qu'il y a à définir le fait qui engage réellement une dépense.

Prenant exemple, en matière de travaux publics, d'une construction de ligne ferrée : à quel moment exact, se demande M. Colson, la dépense doit-elle être considérée comme engagée ? Juridiquement, ce n'est que du jour où l'Etat s'est obligé vis à vis de l'adjudicataire d'un premier tronçon de ligne à lui faire effectuer certains travaux ou à l'indemniser s'il y renonce. Mais est-ce que le restant de la ligne, non encore engagé juridiquement, n'est pas, dès cette première adjudication partielle, engagé financièrement ? Evidemment si, affirme cet auteur, sans quoi les premiers travaux constitueraient une perte sèche. Même, ne peut-on pas considérer qu'avant la première adjudication, la dépense était engagée moralement, depuis que la déclaration d'utilité publique avait permis aux populations

de compter sur l'exécution du travail ? Bien avant encore, elle l'était politiquement, et cela, du jour où l'ouverture des enquêtes sur l'avant-projet avait encouragé des espérances que les représentants de la région ne peuvent plus laisser décevoir s'ils tiennent à leur réélection. Une simple mesure d'instruction, une circulaire, une parole à la tribune, si l'on se trouve, non pas en temps de crise, mais dans une période de calme et de prospérité, engagent irrévocablement l'Etat. Dès lors, partant de ce fait qu'il n'est pas un acte administratif qui n'engage une dépense, M. Colson émet l'opinion que, pour jouer un rôle utile, le Contrôleur des dépenses engagées devrait contrôler tous les actes du Ministère, autrement dit, être le Ministre lui-même.

Dans la courte réponse qui va être faite à ces critiques, nous ne ferons pas état de ce que la première affirmation de M. Colson peut renfermer d'un peu osé ; car, est-il bien certain que tout un long tracé doive forcément donner lieu à une réalisation intégrale par le seul fait que les premiers travaux ont été déjà amorcés ? Logiquement, on peut concevoir la possibilité de faits nouveaux susceptibles de rendre inutile ou superflue la construction des derniers tronçons de la ligne projetée : par exemple, création d'une entreprise routière de transports entre les localités qu'on se proposait de relier par rails ; creusement d'un canal qui viendrait enlever à l'exploitation ultérieure de l'Etat toute chance de bénéficier du transport des matières pondéreuses produites dans la région, — de telle sorte la construction intégrale de la ligne ferrée serait rendue par là même économiquement impossible.

Admettons toutefois que cette dépense totale ait été effectivement engagée dès l'instant où la première soumission partielle a été approuvée par l'autorité compétente : il ne se suit pas de là que toute cette portion des travaux, qui n'est encore engagée que financièrement mais non juridiquement, soit soustraite à tout contrôle préventif utile.

Au fur et à mesure en effet, que les devis, estimations, cahiers des charges, se référant aux diverses adjudications successives qu'on projette lui passeront sous les yeux, le Contrôleur saura formuler le cas échéant, sur la possibilité budgétaire ou financière des travaux, telles observations susceptibles d'entraîner l'ajournement de leur approbation définitive à une époque où, par exemple, les produits d'exploitation pourraient en compenser dans une plus large proportion les frais d'établissement. Dans ce cas, l'inconvénient résultant de ce que ce n'aurait pas été l'engagement initial lui-même qui aurait été saisi, serait bien atténué, puisque l'intervention du Contrôleur aurait eu pour conséquence de réduire au minimum le solde financier de l'entreprise.

D'ailleurs est-il bien certain que cet engagement initial mettant l'Etat dans l'obligation d'accomplir dans toute leur ampleur les travaux prévus, échappe forcément au Contrôle préventif? M. Colson l'affirme implicitement, puisqu'il laisse à entendre que peut seul être saisi par le Contrôleur l'engagement juridique — acte d'importance secondaire au point de vue de la bonne gestion des finances publiques, et qui n'intervient qu'à une époque où l'Etat, déjà lié vis-à-vis des populations par un engagement irrévocable, quoique souvent inconsistant, (promesses verbales de Ministres, instructions, circulaires) ne peut plus revenir sur sa parole, quelque légère qu'elle ait été.

Poser une pareille affirmation implique à notre avis, la méconnaissance d'une grande partie des obligations qui incombent aux Contrôleurs des dépenses engagées.

Ce serait une grave erreur de se figurer en effet que les agents de Contrôle financier bornent leur activité à l'examen des propositions d'engagement qui sont soumises à leur visa : s'il en était ainsi, la plus grande partie des résultats qu'on attendrait de leur mission serait perdue, et les critiques de M. Colson devraient être considérées, sous les quelques réserves mentionnées plus haut, comme

irréfutables. Mais ce rôle restreint qu'on leur impute n'est pas le leur ; car cette surveillance en quelque sorte matérielle, de la régularité budgétaire des projets d'actes ou de décisions transmis au Contrôle, ce sont des subordonnés, les employés du service du Contrôle, qui l'exercent : pour ce qui est du Contrôleur lui-même, ses fonctions ainsi que nous allons le voir, sont tout autres et essentiellement actives, si du moins il s'est fait une idée exacte de ses attributions.

Telles que les a comprises, par exemple, l'Inspecteur des finances détaché à l'administration des chemins de fer de l'Etat, en quoi consistent-elles ? La chose peut être dite en un seul mot : s'informer ; se renseigner sur tout ce qui se passe, sur tout ce qui se dit, soit dans l'administration, soit en dehors dans les milieux officiels, touchant la gestion financière du réseau. Et de quels moyens d'information dispose-t-il ? Des plus larges qui soient. Il a accès notamment dans toutes les commissions qui ne présentent pas un caractère exclusivement technique, et dont l'activité est susceptible d'intéresser, à brève ou longue échéance, l'exécution du budget en cours ou des budgets de l'avenir ; il a sa place marquée au Comité de Direction, qui est appelé à préparer la solution de tous les projets ou avant-projets de réformes ou d'économie administratives dont il est saisi par ses membres — les hauts fonctionnaires du réseau — ou le directeur lui-même. De par ses fonctions mêmes, et indépendamment des relations personnelles qu'il peut entretenir avec eux, il est donc amené à entrer en contact quotidien avec les Chefs de service et Ingénieurs à qui est confié l'emploi des millions mis à la disposition de l'Administration par les Chambres ; il est le conseiller financier du Directeur — conseiller particulièrement écouté, puisque ses avis, entièrement désintéressés, ont pour conséquence immédiate de libérer ce dernier d'une lourde responsabilité vis-à-vis du Ministre des finances et du Parlement. Dans ces conditions, il paraît superflu

d'affirmer qu'il est informé autant que qui que ce soit dans l'Administration, et bien avant qu'elles n'aient pris corps en un projet soumis à l'approbation du Ministre ou du Directeur, de toutes les mesures qui, une fois adoptées, se traduiront immédiatement par un engagement de dépensés. Et on comprendra facilement dans quel but cette activité tient ainsi à s'exercer, avant la lettre si l'on peut dire, sur des projets qui ne sont encore qu'à l'état embryonnaire ; c'est précisément pour éviter qu'une fois mûris par l'action administrative, et ébruités, avant même que d'être approuvés s'il s'agit d'une dépense de personnel, par d'inévitables indiscretions, ils n'arrivent au contrôle revêtus d'un caractère déjà irrévocable, ce qui rendrait illusoire toutes observations de l'agent financier, même fondées sur les arguments les plus solides. Les procédés de contrôle tout récemment mis en vigueur sur le Réseau de l'Etat présentent justement cet avantage de constituer tout autre chose que ce pseudo-contrôle dont M. Colson parle comme d'un vice inhérent à l'institution elle-même telle qu'elle résulte du décret de 1893 : car le Contrôleur, nécessairement très informé et jouissant de l'autorité que lui confère, en même temps que son grade dans les finances, son origine (aux termes de la loi de finances du 13 juillet 1911 il est nommé par décret contresigné du Ministre des finances et du Ministre des travaux publics) est par là même on ne peut mieux placé pour étouffer dans l'œuf les irrégularités ou inopportunités budgétaires.

D'ailleurs, n'est-ce pas pour obtenir ce résultat que le législateur a tenu à ce que les Agents de Contrôle, attachés à une Administration déterminée, y soient affectés à demeure en même temps que le personnel sous leurs ordres ? Car cette mesure n'a pas simplement pour but d'éviter les retards de transmission qui se fussent produits si les bureaux du Contrôleur avaient été placés au Ministère des finances : son objectif essentiel a été de permettre à ce fonctionnaire d'exercer son activité et sa surveillance

préventives au sein même des Commissions et des bureaux où s'élaborent les avant-projets qui auront un jour une répercussion sur les finances de l'Etat.

Et qu'on n'aille pas dire que malgré ces considérations, l'action du Contrôleur reste bien restreinte étant donné que la plupart des grosses dépenses s'engagent par la voie législative. S'agit-il en effet d'un projet de loi ? Comme le Ministre qui en a pris l'initiative l'a fait longuement étudier par ses services mêmes, on conçoit que le Contrôleur attaché à son département ait été averti dès la première heure de ce qui se préparait, et ait pu formuler à cet égard, soit spontanément, soit sur l'avis qui lui en était demandé, toutes observations dictées par sa qualité de défenseur attitré des intérêts du contribuable. Bien entendu, ces avis ne sauraient avoir qu'un caractère entièrement officieux, car les textes récents ne reconnaissent de droits d'avis fermes au Contrôleur, qu'en ce qui concerne les projets de décrets et d'arrêtés soumis au contreseing du Ministre des finances. Si toutefois le Contrôleur ne pensait pas avoir de son seul chef, suffisamment d'autorité pour attirer ainsi l'attention du Ministre sur les conséquences possibles de son projet, — du moins aurait-il qualité pour en avertir le Ministre des finances, son délégué ; car, sinon la lettre, du moins l'esprit des dernières dispositions législatives, font aux Contrôleurs un devoir précis de mettre ce Chef de département au courant de toutes les mesures susceptibles de compromettre un jour l'équilibre budgétaire que lui ou ses successeurs seront chargés d'assurer.

Mais, dira-t-on, ces avertissements émanés du Contrôle à l'égard du Ministre des Finances ne sont-ils pas superflus, puisque ces projets de loi impliquant des augmentations de charges devront être obligatoirement soumis à son contreseing par ses collègues, formalité à l'occasion de laquelle il saura toujours exercer une pression sur l'intéressé pour l'amener à revenir sur son initiative ?

Sans doute ; mais peut-être à l'époque où le projet lui sera présenté, sera-t-il trop tard pour en envisager la suppression, des espérances ayant été suscitées qu'on ne pourrait plus décevoir, pour reprendre le genre d'argument employé par M. Colson. Le rôle du Contrôleur n'est donc pas inutile en une pareille circonstance, et loin de là, puisque, bien avant que le projet de loi ne soit arrêté, il permettra à l'action préventive du Ministre des finances, éclairée par des données puisées à la bonne source, de s'exercer quand il en est temps encore.

Même, il est possible d'affirmer que le Contrôle n'est pas totalement désarmé lorsqu'il s'agit de propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire. Car le Contrôleur reçoit ampliation de tous les documents officiels publiés par les commissions préparatoires, dès qu'ils se réfèrent à un projet intéressant l'exécution du budget de l'administration où il est attaché. Après les avoir étudiés il pourra donc soumettre les résultats de ses recherches soit au Ministre dont il dépend directement, soit au Ministre des finances, de manière à mettre ces derniers pleinement à même de faire prévaloir les raisons tirées des nécessités de l'équilibre budgétaire, et cela, avant toute discussion publique, s'il est nécessaire.

D'après ces quelques explications, on voit donc combien est exagérée en somme, l'affirmation posée par M. Colson lorsqu'il soutient qu'aucun contrôle préventif n'est possible avant que la proposition d'engagement de dépenses n'en soit arrivée à sa phase juridique. La vérité est que lorsque le projet de marché de fournitures ou de travaux lui passe sous les yeux pour *visa*, le Contrôleur sait parfaitement qu'il s'agit d'une affaire sur la régularité ou la « possibilité financière » de laquelle il a déjà eu l'occasion de se prononcer : du moins en est-il ainsi toutes les fois qu'il s'agit de projets importants ayant motivé des études de plus ou moins longue durée dans les services d'exécution. Ne sont, lorsqu'elles lui parviennent pour *visa*, à peu près inconnues

de lui, que les propositions d'engagement en quelque sorte courantes, n'ayant nécessité aucune étude spéciale; mais est-ce à dire dès lors que le Contrôle perde toute efficacité à leur endroit? Evidemment non, car aucun intérêt primordial n'ayant été mis à jour par leur élaboration, il serait on ne peut plus aisé de donner satisfaction aux prohibitions du Contrôle pour le cas où elles lui seraient présentées en violation des règles budgétaires ou des règlements financiers en vigueur.

En définitive, nous voyons que pour jouer un rôle utile, contrairement aux affirmations de M. Colson, il n'est nul besoin que le Contrôleur soit le Ministre lui-même : il faut et il suffit que, conscient de son rôle et de ses responsabilités, il acquière dans l'Administration où il est placé, d'une part, suffisamment de confiance pour que s'ouvrent toutes grandes devant lui, les portes des bureaux où s'élaborent les projets d'engagements de dépenses, et, d'autre part, suffisamment d'autorité pour faire prévaloir, en face des intérêts particuliers de chaque Ministère, l'intérêt général des contribuables. On le voit, ce que cet emploi exige avant tout, c'est de hautes qualités personnelles : car, l'un réussira où un autre échouerait. Ce dicton d'ailleurs, que « la fonction ne vaut que ce que vaut l'homme », est surtout vrai lorsqu'il s'agit de fonctions d'inspection ou de contrôle : celles dont nous nous occupons requièrent chez leurs titulaires, outre les attributs d'une jeunesse physique sans laquelle il ne saurait y avoir activité véritable, une certaine largeur d'idées en face de susceptibilités parfois légitimes de la part des services assujettis au Contrôle, beaucoup de tact, et par dessus tout, une attention toujours en éveil bien qu'ayant à s'exercer, au même moment, dans des directions diverses sinon divergentes.

**Extensions possibles du Contrôle.** — Au cours de notre exposé historique de l'institution du Contrôle des

dépenses engagées, on a pu se rendre compte de l'évolution successive qu'a subie l'idée de contrôle préventif depuis la loi du 26 Décembre 1890. Elle se caractérise, au début, par une timidité excessive se manifestant d'un côté, par le peu d'étendue des pouvoirs concédés aux agents financiers, et de l'autre, par leur subordination étroite à l'égard du Ministre auprès duquel ils sont placés ; — les relations de ces fonctionnaires avec l'Administration centrale des Finances étant réduites au minimum. Mais peu à peu l'idée se fait jour, de la nécessité d'une plus grande indépendance de ces agents, si l'on veut que leur rôle ne se borne pas à enregistrer impassiblement irrégularités budgétaires et dépassements. D'autre part on reconnaît indispensable de les rattacher par des liens toujours plus resserrés au Ministre qui a la responsabilité de l'équilibre financier ; enfin le Parlement se décide à rompre une grande partie des entraves qui s'opposaient au libre jeu de leurs initiatives : il étend considérablement leur droit de visa et crée leur droit d'avis.

Est-ce à dire pourtant que le dernier mot en la matière ait été dit et que l'œuvre du législateur ne soit pas perfectible ? La chose est douteuse, et il semble bien que le Parlement lui-même se soit rendu compte des insuffisances qui entachent déjà l'œuvre accomplie en 1911. Le texte primitif voté par la Chambre des députés ne donnait-il pas aux Contrôleurs un droit d'avis sur les projets de budget ainsi que sur les projets de loi qui doivent être soumis au contreseing du Ministre des finances ? La Commission des Finances du Sénat n'a pas cru devoir adopter ces dispositions qui lui semblaient porter atteinte au droit d'initiative des Ministres, — et la Haute-Assemblée s'est rangée à cette manière de voir. Une pareille appréhension paraît pourtant bien peu fondée, si l'on songe qu'il ne se fût aucunement agi d'un droit de visa impliquant, en cas de refus, l'obligation morale de revoir les éléments du projet, mais simplement d'un droit

d'avis, n'intervenant qu'après approbation par le Ministre intéressé, et dans le seul but d'éclairer utilement le travail ultérieur de l'Administration des Finances.

A dire vrai, tel que le rejet du Sénat l'a modifié, le texte qui nous occupe paraît quelque peu boiteux, pour ne pas dire contradictoire en son esprit même.

En ce qui concerne tout d'abord les devoirs qui incombent aux contrôleurs en vertu de l'article 147 : nous voyons, entre autres, que l'un des principaux consiste à veiller à ce que le budget soit exécuté en conformité du vote des Chambres ; mais croit-on que réellement cette surveillance soit bien aisée pour qui n'a été associé en aucune manière à la besogne même de préparation du budget ? Certes, le devoir primordial du Contrôleur, au fur et à mesure que s'avance le travail des Commissions financières des deux Chambres, est de suivre les évolutions successives qu'y subissent les propositions primitives de son administration. — Mais bien souvent le sens de cette évolution et celui de son aboutissant final lui échapperont s'il est resté totalement étranger à l'esprit des demandes, s'il ignore les besoins auxquels elles étaient appelées à satisfaire dans l'esprit des administrateurs qui les avaient présentées. D'ailleurs, qui dit Contrôle, dit connaissance intime de l'objet contrôlé ; aussi ne pouvons-nous nous empêcher de voir quelque contradiction dans cette attitude du législateur qui, d'une part, fait aux agents financiers une obligation stricte de surveiller l'exécution des budgets de leurs administrations respectives, et, d'autre part, leur enlève les moyens de se rendre compte de ce que sont, dans leur texture intime, les budgets dont il s'agit.

Une réforme sur ce point s'impose donc à brève échéance ; elle viendrait d'ailleurs compléter de façon très heureuse les dispositions de la loi de finances du 26 décembre 1908, dont l'article 39 décide que les demandes de crédits supplémentaires adressées au Ministre des finances seront accom-

pagnées de l'avis des Contrôleurs ; car, cet avis ne serait-il pas plus éclairé si ces fonctionnaires avaient suivi le budget depuis son origine ?

Ce n'est pas tout ; il importe que le droit d'émettre des avis circonstanciés sur les projets de lois soumis au contre-seing du Ministre des finances leur soit reconnu de façon formelle. Les hésitations du Sénat sur ce point ne s'expliquent pas. Croit-on d'ailleurs que cette réforme innoverait beaucoup ? Nous l'avons dit précédemment : dans la plupart des administrations centrales, les Contrôleurs jouissent d'une autorité déjà suffisante pour appeler l'attention du Ministre sur les projets ou avant-projets quels qu'ils soient, dont l'adoption leur paraît devoir entraîner une répercussion budgétaire fâcheuse ; d'autre part, les instructions spéciales qui leur ont été délivrées par le Ministre des finances leur enjoignent de la façon la plus catégorique de tenir le département dont ils sont les délégués au courant de toutes les mesures susceptibles d'influencer le budget en cours et les budgets de l'avenir, de manière à le mettre à même de ne consentir qu'en pleine connaissance de cause aux dépenses nouvelles qui lui sont proposées. Pourquoi, dans ces conditions, se refuser à consacrer ouvertement ce droit du Ministre des finances à n'apposer son visa sur les projets de lois qui lui sont soumis, que pleinement et officiellement éclairé par ses hommes de confiance ? Ces derniers ont accès dans les services qui détiennent les éléments statistiques, tous les dossiers des travaux préparatoires : ils sont donc mieux placés que quiconque pour en apprécier les conséquences financières ; dès lors, priver le Ministre des finances, par un vote susceptible de mettre les contrôleurs dans une situation délicate, de profiter de leurs avis indépendants et documentés, serait lui enlever la majeure partie de ses moyens personnels d'investigation. D'ailleurs, ne peut-on pas soutenir que ce genre d'attributions, dont le Sénat a entendu priver les Contrôleurs, rentre tout à fait dans le cadre général de la mission que la confiance du

législateur leur a donnée ? Si, incontestablement, puisque c'est par la voie législative que s'engagent les dépenses les plus importantes.

A une époque où, par tous les moyens possibles, on s'efforce de remédier aux abus résultant des engagements de dépenses inconsiderés (1), il convient donc de reconnaître catégoriquement aux contrôleurs le droit ferme de formuler des avis sur les projets de lois impliquant des augmentations de charges et cela, quelle que soit la phase où l'étude en soit arrivée, c'est-à-dire, le cas échéant, avant approbation par le Ministre intéressé.

---

(1) L'article 79 du projet de loi de finances de 1913 dispose à ce sujet que toute loi entraînant à la charge de l'Etat des dépenses nouvelles d'un caractère permanent ne pourra être mise à exécution qu'après le vote, soit dans cette loi elle-même, soit dans la loi de finances, des voies et moyens permettant de faire face à ces dépenses.

---





## APPENDICE

---

### Le Contrôle aux Chemins de fer de l'État

Au cours de ce bref chapitre, nous ne tenterons pas de développer, dans leur complexité, l'organisation et le fonctionnement du Contrôle de l'engagement des dépenses à l'Administration des Chemins de fer de l'Etat : les règles qui président à cette organisation ne présentent d'ailleurs aucune particularité nouvelle ; aucun autre texte que ceux précédemment étudiés n'a été mis à contribution en vue de leur élaboration. Nous nous bornerons simplement, à titre documentaire, à reproduire les instructions présentées à l'approbation du Directeur par le Chef du Contrôle, à l'adresse des divers Chefs de Service de la Direction et des Ordonnateurs secondaires (les Ingénieurs en chef de l'Exploitation, du Matériel et Traction, des Voies et Bâtimens et des Lignes nouvelles).

Toutefois, au préalable, nous tiendrions à présenter quelques brèves observations sur la nécessité même d'un Contrôle préventif des engagements dans cette grande régie industrielle. Car d'aucuns ont pu critiquer cette nécessité en arguant du fait que l'Etat a jugé inutile, parmi tant de contrôles rigoureux, d'imposer celui-là aux diverses compagnies de Chemins de fer, et cela bien qu'il soit financièrement intéressé à une bonne gestion de leur part grâce au jeu de la garantie d'intérêt. D'un autre côté

dit-on, si l'on songe que ces Contrôles spéciaux auxquels sont assujetties les compagnies, la Régie les subit elle aussi, ne se rend-on pas compte que lui imposer les entraves d'une surveillance nouvelle, c'est mettre son exploitation sur un pied de comparaison défavorable au regard des autres et donner ainsi des armes nouvelles aux adversaires de l'exploitation par l'Etat ?

Pour ce qui est de ce dernier argument, nous croyons y avoir suffisamment répondu par les explications données dans un précédent chapitre, sur la façon dont est comprise aujourd'hui l'action du Contrôle dans les diverses administrations centrales, en général, et aux Chemins de fer de l'Etat en particulier. Ainsi que nous l'avons dit, dans le but de lui donner sa pleine efficacité, ce Contrôle s'exerce avant tout au sein même des commissions d'études, sur des avant-projets qui, par suite de leur caractère encore tout hypothétique n'ont parfois fait l'objet d'aucune proposition écrite à l'époque où on les présente. Si, dès cette époque, le projet a paru financièrement acceptable au Contrôleur, cet examen initial le dispense de tout autre et l'enregistrement de la mesure dans la Comptabilité ne souffre aucune difficulté lorsqu'elle est ultérieurement transmise au Contrôle pour *visa*. Dans ces conditions, l'approbation définitive de la proposition d'engagement ne se trouve guère retardée que d'un jour ou deux par suite de l'interposition du Contrôle. S'agit-il même là d'un retard réel ? Non bien souvent, car le *visa* de l'agent financier apportant avec lui une grande sécurité, l'inconvénient résultant d'une demande possible de renseignements complémentaires de la part du Directeur ou du Ministre se trouve par là même écarté. — Nous voyons donc, en somme, que ce deuxième argument, n'a qu'une faible valeur.

Il ne semble pas non plus que le premier présenté en ait une bien grande. Certes, l'Etat est pécuniairement intéressé à ce que la gestion des compagnies soit, comme celle du réseau qu'il possède en propre, à la fois économe et

habile. Mais cette préoccupation ne vient qu'après celle de s'assurer, au moyen de contrôles s'exerçant soit au Ministère des Travaux publics, soit dans les services centraux de la Compagnie elle-même, qu'aucune des dépenses d'exploitation incombant exclusivement à la compagnie, ne soit rejetée, pour la partie déterminée par les lois en vigueur, au Compte de l'Etat au moyen d'une imputation effectuée à tort sur le compte Premier Etablissement. Et pourquoi ce désintéressement relatif de l'Etat à l'égard de ce premier ordre de considération qui pourtant, tout comme le dernier, paraît devoir être essentiel à ses yeux ? C'est que, dans le premier cas, les intérêts de la Compagnie coïncident avec ceux de l'Etat, puisque les dividendes servis aux actionnaires sont d'autant plus élevés que l'Administration a été plus ménagère des deniers mis à sa disposition ; tandis que dans le second, les intérêts respectifs de l'un et de l'autre sont en complète antinomie. Et qu'on n'aille pas dire que la Compagnie n'est nullement incitée aux économies quand son exploitation normale ne peut se faire qu'à perte, puisque le concours financier de l'Etat, par le jeu automatique des conventions, vient combler ses déficits habituels, si grands soient-ils : il n'en reste pas moins en effet que le fardeau de sa dette vis-à-vis de l'Etat sera d'autant moins lourd que l'appel à la garantie aura été plus faible. Même dans ce cas, on voit donc que la compagnie est intéressée à comprimer ses dépenses puisque l'époque de sa libération s'en trouvera rapprochée par là même.

Dès lors on conçoit que si un contrôle très étroit s'impose de la part de l'Etat en ce qui concerne les imputations proposées, il puisse au contraire se reposer en une certaine mesure sur le Conseil d'administration lui-même, du soin d'assurer le contrôle financier de l'entreprise.

La situation est-elle la même pour ce qui est des rapports des Pouvoirs publics avec cette personne morale qui s'appelle l'Administration des Chemins de fer de l'Etat ? Évidemment non ; car aucun des organismes placés à sa

tête pour assurer son fonctionnement ne présente, vis-à-vis du Trésor, comme le ferait l'Assemblée générale des actionnaires, cette éminente garantie qui seule peut résulter de la perspective de devoir répondre pécuniairement des irrégularités ou des maladresses financières commises. Un contrôle préalable des engagements s'impose donc ici.

Ce point examiné, nous allons, comme il a été dit plus haut, reproduire le texte des mesures dues à l'initiative de M. Courtray, inspecteur des finances — et qui président actuellement au fonctionnement du Contrôle aux Chemins de fer de l'Etat. Elles présentent, outre le mérite d'une grande clarté, celui d'avoir réussi à embrasser l'ensemble des solutions spéciales susceptibles d'être envisagées pour l'application à une entreprise industrielle, des textes généraux régissant la matière du Contrôle :

« Toutes les propositions de dépenses, quelle que soit la façon dont celles-ci sont engagées, doivent être soumises au Visa du Contrôle, avant d'être adressées à l'autorité qui doit les approuver. Mais le mode à employer pour faire connaître au Contrôle les propositions d'engagements de dépenses varie suivant qu'il s'agit de dépenses permanentes ou de dépenses éventuelles.

« Les premières sont, aux termes du décret du 14 Mars 1893 celles qui se reproduisent indéfiniment chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées. Les secondes sont celles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices sont prévues par l'acte même qui les autorise.

*Dépenses permanentes.* — On devrait, semble-t-il, considérer comme dépenses permanentes à l'Administration, toutes celles qui résultent de l'application de lois, décrets, arrêtés ou décisions antérieures à l'ouverture de l'exercice en cause :

a) les traitements et indemnités, à titre de traitement,

alloués aux agents, employés et ouvriers, d'après l'effectif réellement existant au 1<sup>er</sup> Janvier de l'exercice en cause ;

b) les indemnités fixes, les frais fixes de tournées ou de déplacement, et, en général tous les émoluments supplémentaires attachés à la fonction et acquis de droit aux agents, employés et ouvriers désignés ci-dessus ; les indemnités aux président et membres du Conseil du réseau ; les indemnités de Caisse, de responsabilité, de logement ou de résidence ;

c) Les frais de loyer, les abonnements aux journaux et publications, au téléphone etc., les redevances domaniales etc. ;

d) Les diverses dépenses ayant nettement un caractère permanent, telles que : les impôts, contributions, taxes locales, etc. ; les remboursements de prestations ; les subventions fixes dues en vertu de lois ou de contrats, etc. ;

e) Et, d'une manière générale, toutes les dépenses susceptibles d'une évaluation suffisamment précise, par exemple : les versements aux Caisses des retraites du réseau ; les versements à la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse ; les versements à la Société de secours mutuels et de prévoyance ; les versements effectués par application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (pour les ouvriers employés à l'année) ; les majorations de pension, d'après la situation au 1<sup>er</sup> janvier, (sauf rectification ultérieure) ; les dépenses de chauffage et d'éclairage, d'entretien courant du petit mobilier des bureaux, de fournitures de livres et les menues dépenses (télégrammes, timbres-poste etc.) pourraient être assimilées aux dépenses permanentes (après entente avec le Contrôle et avec l'approbation du Ministre ou du Directeur), mais leur montant devrait en être indiqué, avec quelques détails, au début de l'année, dans les conditions prévues ci-dessous pour les dépenses permanentes.

*Dépenses éventuelles.* — On rangerait au contraire, parmi les dépenses éventuelles :

*a)* Les allocations de toute nature accordées, soit par décision gracieuse du Ministre, du Directeur ou des Chefs de service (subventions, secours, gratifications, primes de gestion, etc.) soit à l'occasion des travaux faits en dehors du service normal (travaux et heures supplémentaires, missions, études, enquêtes, salaires d'ouvriers et employés temporaires rétribués à la journée, à l'heure ou à la tâche etc.)

*b)* Les acquisitions de terrains, de maisons, de machines, tenders, wagons, chevaux, charbons, huile, essence, graisse, ballast, rails, traverses etc., et de matériel en général (matériel roulant, matériel naval, outillage, petit matériel et mobilier).

*c)* Les dépenses de location de matériel ;

*d)* Les dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments et du matériel ;

*e)* Les dépenses relatives aux travaux de construction des lignes nouvelles et de parachèvement, et aux travaux complémentaires de toute nature ;

*f)* Les indemnités autres que les indemnités fixes ;

*g)* Les subventions pour fêtes locales ;

*h)* Les indemnités pour accidents, pertes, avaries et retards, les frais judiciaires et dépenses diverses du Contentieux etc. ;

*i)* Les avances aux régisseurs par économie ; les avances au personnel (sauf annulation ultérieure après régularisation à faire connaître au Contrôle) ;

*j)* D'une manière générale, toutes les dépenses qui, n'ayant pas le caractère de charges obligatoires permanentes doivent être rigoureusement maintenues dans la limite des crédits ouverts par la loi.

## *Envoi au Contrôle des propositions d'engagement de Dépenses*

A) *Dépenses permanentes.* — Les différents services adresseraient au Contrôleur, dès le début de l'année, un relevé faisant connaître par chapitre du budget (et chapitre de la classification intérieure pour les dépenses extraordinaires), division, article et paragraphe, les dépenses permanentes (pour les traitements et salaires, par exemple, relevé du personnel existant au 1<sup>er</sup> janvier et dépenses résultant de la situation des agents de tous grades à cette date). Pour les augmentations, en cours d'année, des dépenses permanentes prévues au 1<sup>er</sup> janvier (créations d'emplois, embauchage etc...) elles seraient portées à la connaissance du Contrôleur dans les mêmes conditions que les dépenses éventuelles.

B) *Dépenses éventuelles.* — Toute proposition de dépense éventuelle (rapport, décret, arrêté, projet de travaux, d'adjudication, de marché, d'acquisition ou de bail, quelle que soit l'autorité ayant qualité pour l'approuver (Ministre, Directeur, ou Chef de service agissant par délégation du Directeur), devrait, avant d'être soumise à la signature de cette autorité, être adressée avec le dossier concernant la proposition, au Contrôleur des dépenses engagées dans une fiche formant chemise. Les colonnes 1 à 9 de cette fiche seraient remplies par les services conformément aux indications suivantes :

*Colonne 1.* — Désignation du chapitre du budget annexe voté par le Parlement.

*Colonne 2.* — Désignation du chapitre du budget d'après la classification intérieure (pour les dépenses extraordinaires) ou de la division.

*Colonnes 3 et 4.* — Désignation de l'article et du paragraphe (s'il y a lieu) d'après la répartition établie par le Directeur.

*Colonne 5.* — Crédits budgétaires. — Montant de la somme figurant sur la répartition, en regard de l'article ou du § si l'article est subdivisé en paragraphes.

*Colonne 6.* — Total des dépenses antérieurement engagées sur l'article (ou sur le paragraphe, si l'article est subdivisé en paragraphes).

*Colonne 7.* — Disponible au jour de l'engagement (différence entre les colonnes 6 et 5).

*Colonne 8.* — Montant de l'engagement à imputer sur l'exercice courant.

*Colonne 9.* — Montant de l'engagement à imputer sur les exercices suivants (indiquer dans cette colonne, et au besoin dans la colonne *Observations*, aussi précisément que possible, le montant de la dépense à imputer sur chacun de ces exercices — sauf à notifier ultérieurement par fiche spéciale au Contrôle les rectifications à apporter à ces imputations).

Dans la colonne *Observations*, figureraient tous les renseignements spéciaux sur lesquels il y aurait lieu d'attirer l'attention du Contrôle : dépense déjà inscrite au Contrôle sous le n°... et simplement rectifiée, simple projet devant faire l'objet d'une autre fiche ultérieurement ; indication, pour les dépenses permanentes nouvelles, du montant de la dépense pour l'année courante et pour chacune des années suivantes (1° sur l'exercice courant, 2° en annuité avec la base des calculs, etc.)

Les fiches de Contrôle porteraient en haut et à gauche l'indication (mise par les services) *Ouest* ou *Etat* ou *Ouest-Etat* (pour les dépenses communes aux deux réseaux devant être réparties entre ceux-ci en fin d'année); ces dépenses seraient engagées sur les crédits cumulés des chapitres des deux budgets annexes les concernant. Ces fiches,

(ainsi que les dossiers relatifs aux engagements de dépenses faisant l'objet de ces fiches) seraient transmises directement, avec son avis, par le Contrôleur, soit au Directeur (propositions soumises au Ministre ou au Directeur) soit aux Chefs de Service (propositions soumises à l'approbation de ceux-ci).

Après approbation ou rejet par le Ministre, le Directeur ou le Chef de service, les bureaux relevant de l'autorité à laquelle aurait été soumise la proposition, indiqueraient sur la fiche (lorsqu'il y aurait lieu) colonnes 10 et 11, la date de la décision ainsi que le montant de la dépense autorisée, et la renverraient dans tous les cas au Contrôleur pour être conservée dans ses archives après annotation sur ses registres.

Toutes les dépenses éventuelles ne devraient pas cependant être traitées comme il vient d'être dit. Ainsi, on devrait considérer comme engagées dès l'ouverture de l'exercice, et, par suite, comprendre dans le relevé fourni au début de l'année au Contrôle :

1° Les dépenses éventuelles à exécuter en vertu de décisions données au cours des exercices antérieurs (indiquer les dates de ces décisions et les n<sup>os</sup> d'inscription au Contrôle).

2° Les dépenses éventuelles imputables sur les provisions mises à la disposition des Chefs de service locaux pour les dépenses qu'ils ont le droit d'engager sans en référer à l'Administration.

Lorsqu'une proposition adressée au Contrôle concernerait une dépense pour laquelle une fiche aurait déjà été établie antérieurement (par exemple : proposition d'engagement de dépense envoyée après un projet présenté préalablement, projet de marché préparé en vertu d'une décision antérieure, montant d'une adjudication ayant déjà fait l'objet d'un projet soumis au Contrôle, etc.) le service aurait soin de porter sur la nouvelle fiche les n<sup>os</sup> (du service et du Contrôle) portés sur les fiches déjà adressées

au Contrôle pour la même affaire, et d'indiquer dans la colonne *Observations*, la nature de l'affaire.

De même, les rectifications à apporter aux prévisions de dépenses éventuelles seraient portées à la connaissance du Contrôle au moyen de relevés (ou de simples fiches de contrôle) par les services intéressés. Les dépenses qu'il est indispensable de solder d'urgence (indemnités pour dommages, incendies, pertes, avaries, retards, etc.) seraient régularisées le plus tôt possible, et ce sont les états de régularisation qui seraient soumis au Contrôle.

De son côté, le service de la Comptabilité générale communiquerait au Contrôle, les états sommaires mensuels des dépenses, les comptes moraux, situations définitives, balances, etc., ainsi que les demandes d'ordonnancement. Il adresserait également au Contrôleur, pour être visés par lui avant d'être signés par le Directeur :

Les demandes de crédits adressées par les services;

La répartition des crédits par mois comptable;

Les ordonnances de délégation et de paiement (art. 148 de la loi du 13 juillet 1911);

Les états nominatifs des créances restant à payer en fin d'exercice (art. 53 de la loi du 31 mars 1903 et art. 149 de la loi du 13 juillet 1911);

Les états des nouvelles créances constatées en addition des restes à payer (art. 148 de la loi du 13 juillet 1911);

Les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires (art. 39 de la loi de finances du 26 décembre 1906);

Les règles ci-dessus seraient applicables également aux dépenses de comptes de services spéciaux (service des Approvisionnements généraux, service maritime, compte commun des bateaux, service du factage et du camionnage, réserve pour incendies, réserve d'exploitation, réserve pour engagements envers les victimes d'accidents, fonds d'assurance, etc...), ainsi qu'aux dépenses relatives aux comptes de correspondants (ligne de Ligré-Rivière à Richelieu, Tramways de la Vendée, Économat, Caisse des

retraites, etc., etc.) et aux comptes divers (avances au personnel, location de matériel roulant, gérance des immeubles, etc.), dont le solde peut affecter les dépenses budgétaires. Sur les fiches, de contrôle concernant ces dépenses seraient inscrits :

Dans les colonnes 1 à 4, les numéros des chapitres de la classification spéciale pour les approvisionnements généraux et des comptes régis par des budgets d'ordre intérieur; les numéros des comptes, pour les dépenses relatives aux autres comptes;

Dans la colonne 5, en ce qui concerne les comptes sans budget spécial, le montant des recettes, y compris le crédit budgétaire correspondant au jour de l'engagement de dépense (au lieu des crédits budgétaires).

Il ne serait rien modifié, enfin, pour le moment du moins, aux prescriptions de l'instruction n° 86. Les autorisations d'engagement de dépenses, notamment, continueraient à être établies, comme actuellement, dans les cas prévus par cette instruction; elles seraient jointes aux dossiers contenus dans les fiches adressées au Contrôle des engagements des dépenses.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur*  
*de l'Académie de Paris,*  
L. LIARD.

Vu et approuvé :

*Le Président de thèse,*  
G. DE LAPRADELLE.

Vu :

*Le Doyen,*  
P. CAUWÈS.

---



## Ouvrages mis à contribution

---

BERTHÉLÉMY. — *Traité de Droit administratif.*

G. JÈZE. — *Éléments de la Science des finances.*

STOURM. — *Le Budget.*

SARRETTE. — *Le Contrôle de l'exécution du Budget en France et à l'Étranger* (non publié).

GERVAIS. — *Le Contrôle des dépenses engagées* (Thèse, Caen 1906).

*Circulaires diverses de l'Administration des Finances.*

---



## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                         | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <i>Avant-propos</i> .....                                                                                               | 5     |
| PARTIE PRÉLIMINAIRE                                                                                                     |       |
| <i>Des divers contrôles, autres que celui de l'engagement des dépenses, auxquels sont soumis les ordonnateurs</i> ..... | 9     |
| DEUXIÈME PARTIE                                                                                                         |       |
| <i>Le Décret du 14 mars 1893</i> .....                                                                                  | 53    |
| <i>Le Droit nouveau — Indépendance des contrôleurs.</i>                                                                 | 70    |
| Extension de leurs pouvoirs .....                                                                                       | 75    |
| Sanctions aux observations du Contrôle .....                                                                            | 81    |
| Les moyens du Contrôle .....                                                                                            | 85    |
| Le Contrôleur auxiliaire du Ministre des finances.                                                                      | 92    |
| La Commission des Contrôleurs .....                                                                                     | 95    |
| Essai de réponse aux critiques de M. Colson...                                                                          | 99    |
| Extensions possibles du Contrôle .....                                                                                  | 106   |
| APPENDICE                                                                                                               |       |
| <i>Le Contrôle aux Chemins de fer de l'État</i> , .....                                                                 | 113   |
| —                                                                                                                       |       |
| <i>Ouvrages mis à contribution</i> .....                                                                                | 125   |

---





